

# Os caminhos das regiões metropolitanas: avanços e desafios

Marcela de Oliveira Santos<sup>1</sup>  
Advogada

## 1. Introdução

Este artigo propõe uma reflexão a respeito das regiões metropolitanas enquanto instituto jurídico, abordando sua trajetória desde a Constituição de 1988 até o momento atual, de vigência do Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015), primeiro marco normativo das unidades regionais pós-Constituição de 1988.

No ano de 2010, quase 60% (sessenta por cento) da população brasileira residia em municípios que formavam arranjos populacionais. Segundo o IBGE, estes arranjos consistem num “agrupamento de dois ou mais municípios, onde há uma forte integração populacional devido aos movimentos pendulares para trabalho ou estudo, ou devido à contiguidade entre as manchas urbanizadas principais”<sup>2</sup>. As “regiões metropolitanas” são um tipo complexo de arranjo populacional que representam um fenômeno independente do Direito, mas os desafios de gestão desses territórios ensejam soluções de caráter jurídico-institucional, para atrair a atenção dos juristas.

Especialmente no Brasil, que atualmente conta com 80 (oitenta) regiões metropolitanas instituídas por lei<sup>3</sup>, a compreensão dos impasses e a busca por saídas para organização das funções públicas de interesse comum perpassa pela compreensão dos percalços enfrentados nessas últimas décadas.

Conforme será demonstrado, a regulação tardia desses territórios em nível federal pode ser explicada pelo contexto de construção da Constituição Federal, que, num movimento municipalista, privilegiou a autonomia dos municípios e tratou de forma breve e desarticulada as regiões metropolitanas. A ausência de normas gerais para a gestão metropolitana resulta na fragmentação institucional e na pulverização de regiões metropolitanas sem a existência de metropolização, fragilizando a qualidade de vida dos cidadãos que habitam esses espaços (COSTA; TSUKUMO, p. 15-16).

O Estatuto da Metrópole, editado em 2015, representa o ápice da evolução das regiões metropolitanas, identificando-o como instituto jurídico e dando caráter de compulsoriedade para a gestão das unidades regionais. Recentes alterações no Estatuto, no entanto, parecem enfraquecer o caminho de construção de uma verdadeira política metropolitana integrada com funções públicas intersetoriais.

---

<sup>1</sup> Advogada atuante em Direito Público. Mestre em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. E-mail: mosconsultora@gmail.com

<sup>2</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas*. 2 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

<sup>3</sup> Disponível em: <https://bit.ly/31XO3ir>. Acesso em: 20 jun. 2018.

## 2. O “vazio institucional” das regiões metropolitanas na Constituição Federal

A promulgação da Constituição de 1988, após longo período de planejamento e gestão dos territórios baseado numa lógica tecnocrática e intervencionista (BALBIM *et al.*, 2012), abriu caminho para novos paradigmas, notadamente para o planejamento e gestão do espaço urbano. Rompendo-se com o regime anterior, o município foi alçado à categoria de ente federado, com a atribuição de competências complexas para atendimento da sua população<sup>4</sup> e com a missão de desenvolver a política urbana, como resultado do movimento municipalista que marcou a Assembleia Constituinte (MELO, 1993).

As normas sobre a política urbana, com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes”, foram inseridas no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, nos arts. 182 a 184, e dirigidas apenas ao município, desconsiderando-se a escala metropolitana.

Assim, se por um lado a Constituição foi revolucionária no que se refere aos municípios, não se pode dizer o mesmo do tratamento dado às regiões metropolitanas, que receberam única menção no art. 25, §3º, no capítulo que regula os estados federados. Neste dispositivo, apenas se autorizou os estados a instituírem, por meio de lei complementar, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Assim, por muitos anos, verificou-se uma separação jurídico-institucional entre a política urbana e a política metropolitana, decorrente da própria sistemática constitucional.

O fato é que a singeleza do tratamento dado às regiões metropolitanas não impediu que, após a promulgação da Constituição, os estados criassem diversas RMs, nem evitou o crescimento daquelas que haviam sido instituídas na década de 1970<sup>5</sup>.

A desvinculação entre o art. 25, §3º e a política urbana prevista no art. 182, contudo, teve duas consequências drásticas: no aspecto jurídico-institucional, os diplomas normativos das décadas seguintes que regularam políticas públicas urbanas focaram no território limitado à área de um único município, sem considerar as conurbações. Outro efeito dessa desarticulação, de natureza prática, consistiu na instituição de novas regiões e no crescimento daquelas já existentes, sem planejamento efetivo.

O principal diploma normativo em nível federal dirigido à organização, gestão e planejamento do território urbano, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.527, de 10 de junho

<sup>4</sup> Além das competências estritamente municipais, insculpidas no art. 30 (legislar sobre assuntos de interesse local, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, manter programas de educação infantil e ensino fundamental, prestar serviços de atendimento à saúde – ambos em cooperação com a União e os estados –, promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo, por meio da política urbana, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, além das competências para auto-organização financeira e legislativa), foram estabelecidas competências comuns (art. 23) e concorrentes (art. 24). As primeiras, estabelecidas no art. 23, são competências materiais, voltadas à execução de atividades necessárias à realização do Estado Democrático de Direito e dos objetivos fundamentais da República. Já as competências concorrentes são legislativas e são exercidas autonomamente por cada ente, de forma coordenada. Segundo Gilberto Bercovici (2004, p. 59-60), a interação entre os entes para o exercício das competências comuns caracteriza-se como **cooperação**, enquanto, no caso das competências concorrentes, opera-se o que se chama de **coordenação**.

<sup>5</sup> Por meio da Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973, a União criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Na época, a competência para instituição de tais unidades regionais era da União, segundo o art. 157 da Constituição Federal de 1967. Desde 1980 a 2015, foram instituídas mais de sessenta regiões metropolitanas. (IBGE, 2016).

de 2002), não se dirigiu às RMs<sup>6</sup>. O tema chegou a constar do projeto de lei, mas ao longo da tramitação, entendeu-se que o assunto era matéria de competência estadual, e não federal, sendo que regular o tema naquele projeto constituiria vício de iniciativa (MOREIRA, 2010, p. 38).

Constata-se, então, que do tratamento dado pela Constituição às RMs resultou um “vazio institucional” acerca do desenvolvimento metropolitano e a consequente instituição e o crescimento das RMs, na maior parte sem respaldo do devido planejamento e gestão do território para a promoção de políticas públicas<sup>7</sup>.

### 3. A retomada da questão metropolitana

Mais de duas décadas após a promulgação da Constituição e mais de dez anos após a edição do Estatuto da Cidade, o tema da gestão das RMs ocupou a pauta de importantes julgamentos do Supremo Tribunal Federal: foram prolatados, em 2013, acórdãos nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) 1.842/RJ e 2.077/BA. As ações foram ajuizadas por partidos políticos contra dispositivos constitucionais e infraconstitucionais estaduais, respectivamente, do Rio de Janeiro e da Bahia, pleiteando a declaração da inconstitucionalidade da avocação por ambos da titularidade das funções e dos serviços públicos de interesse comum nas RMs de suas capitais, com a participação residual dos municípios nos processos decisórios<sup>8</sup>.

Ao proferir a decisão, notadamente a referente à ADI 1.842, o STF interpretou o dispositivo constitucional que regula as regiões metropolitanas (art. 25, § 3º) e atribuiu vários novos sentidos ao texto, que não estavam expressos na CF. Decidiu-se, em linhas gerais, que (i) é competência do estado-membro instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, definindo quais municípios dela devem fazer parte; (ii) a vinculação dos municípios é compulsória e isso não confronta com a autonomia municipal<sup>9</sup>; (iii) a elaboração do plano metropolitano não é de competência exclusiva do estado e não precisa ser aprovado pela Assembleia Legislativa; (iv) a lei complementar estadual que instituir a unidade regional pode prever um regime especial de exercício de competências municipais, em que os municípios passam a exercer algumas de suas competências em regime colegiado, juntamente com o estado, no âmbito dos órgãos de governança, sem que isso implique perda de autonomia; (v) a RM deve ser gerida por um colegiado, do qual participam todos os municípios e o estado, de forma equilibrada, não necessariamente paritária, evitando-se a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente;

<sup>6</sup> Há somente duas menções às regiões metropolitanas: no art. 41, que torna obrigatório o plano diretor para os municípios integrantes em tais regiões, e no art. 45, que estabelece o dever de que organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas contem com a participação significativa da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

<sup>7</sup> Diversos estudiosos do assunto costumavam atribuir os principais problemas da gestão metropolitana à inexistência de uma ordem jurídico-institucional bem delineada sobre as regiões metropolitanas. Por todos, conferir: FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, ano 2, n. 12, 2003.

<sup>8</sup> A ADI 1.842/RJ foi ajuizada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) e distribuída ao ministro relator Maurício Corrêa em 10 de junho de 1998. A esta ação foram apensadas a ADI 1.843/RJ, movida pelo Partido da Frente Liberal (PFL), a ADI 1.906/DF, movida pelo Partido Popular Socialista (PPS), e a ADI 1.826/RJ, movida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Todas tratam da questão metropolitana. A ADI 2.077/BA, por sua vez, foi proposta pelo PT e distribuída ao ministro relator Ilmar Galvão em 30 de setembro de 1999.

<sup>9</sup> Na verdade, a questão da compulsoriedade já era pacífica nos precedentes do STF: cf. ADI 1.841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira.

(vi) o poder concedente e o titular das funções e do serviço público de interesse comum na RM é o colegiado (SANTOS, 2017, p. 161-162).

Em 2015, dois anos depois das decisões do STF, foi editado o Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015), resultado de processo legislativo de mais de dez anos, com o objetivo de criar regras para a governança compartilhada para as RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, fixando diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de políticas públicas em RMs e aglomerações urbanas instituídas pelos estados.

Editado para suprir a lacuna existente no ordenamento jurídico sobre a questão regional e metropolitana<sup>10</sup>, o Estatuto buscou estabelecer (i) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados; (ii) as normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; e (iii) os critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano.

Quanto ao seu primeiro objetivo, o Estatuto introduziu, com base no art. 24, I, da Constituição Federal (competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico), normas gerais de direito urbanístico para a escala metropolitana, superando a lacuna até então existente no Estatuto da Cidade.

Com base no art. 21, XX da Constituição Federal (competência exclusiva da União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos), o Estatuto estabeleceu diretrizes para o ordenamento territorial das unidades regionais e regras relativas aos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, especialmente o plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI), principal instrumento de planejamento das regiões metropolitanas, com os quais os planos diretores deverão ser compatibilizados (arts. 10 a 12). Quanto ao PDUI, estabeleceu-se conteúdo mínimo e regras de elaboração e fiscalização e, para tornar compulsória sua elaboração, tipificou como improbidade administrativa o descumprimento dos prazos para sua elaboração (que deveria ocorrer em até três anos da edição do Estatuto) e para a adequação, pelos prefeitos, dos planos diretores ao PDUI (arts. 20 e 21).

As principais novidades no que se refere à gestão e governança referem-se ao estabelecimento de parâmetros para a estruturação da governança interfederativa, à previsão de conteúdo mínimo que a lei estadual instituidora da região metropolitana deve ter e à conceituação de região metropolitana com base em critérios técnicos adotados pelo IBGE. Buscou-se estabelecer diretrizes para uma governança mais articulada, plural e participativa.

Pode-se afirmar que o Estatuto da Metrópole, além de permitir a identificação de regime jurídico próprio das regiões metropolitanas, completou em grande parte a lacuna que a Constituição deixara acerca dos efeitos jurídicos da criação de uma região metropolitana, notadamente ao prever a necessidade de criação de estrutura mínima de governança e ao instituir como princípio da governança interfederativa a prevalência do interesse comum sobre o local.

---

<sup>10</sup> Conforme restou registrado na própria justificativa do projeto de PL 3.460/2004, sobre a necessidade de “uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas”.

Destaca-se o novo conceito de “gestão plena”, entendido como o conjunto de requisitos e condições mínimas para que uma região metropolitana possa funcionar e atender às finalidades para as quais foi criada. Segundo o art. 2º, uma região metropolitana que possui gestão plena é aquela que possui (i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; (ii) estrutura de governança interfederativa própria; e (iii) plano de desenvolvimento urbano integrado (PDUI) aprovado mediante lei estadual.

A edição do Estatuto baseou-se, ainda, na competência comum dos entes para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, XX) e no art. 182, que se refere a “diretrizes gerais estabelecidas em lei” para a política de desenvolvimento urbano, o que indica nova interpretação acerca da abrangência do art. 182.

Nesse contexto, o Estatuto da Metrópole pode ser identificado como o ponto alto da trajetória jurídico-institucional das regiões metropolitanas pós-1988, por direcionar os entes federados para a efetiva organização e o planejamento do território metropolitano, e por dar mais segurança jurídica para a formalização de tais unidades regionais e utilização de instrumentos de desenvolvimento integrado, especialmente o PDUI. Assim, constata-se que o vazio institucional já referido foi sendo gradualmente superado por meio do fortalecimento do marco normativo para tais unidades regionais.

#### **4. As recentes mudanças no Estatuto da Metrópole: a MP 818/2018 e a Lei n. 13.683/2018**

Menos de três anos após a edição do Estatuto da Metrópole, antes mesmo que fosse possível avaliar o processo de implementação das novas normas nas regiões metropolitanas existentes e nas recém-criadas, o Estatuto foi alterado pela Lei n. 13.683, de 19 de junho de 2018, como resultado da conversão da Medida Provisória 818, de 11 de janeiro de 2018.

A MP 818/2018 foi editada pelo presidente com a finalidade principal de ampliar o prazo para elaboração do PDUI nas regiões metropolitanas já instituídas antes da edição do Estatuto da Metrópole, assim como o prazo para elaboração dos planos municipais de mobilidade urbana, exigidos pela Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2017. Afinal, como visto, o art. 21 do Estatuto dispunha, em sua redação original, que “incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, o governador ou agente público que atue na estrutura de governança que deixar de garantir o cumprimento da exigência de elaboração do PDUI no prazo de três anos a partir da instituição da RM ou aglomeração urbana (alínea “a”), bem como deixar de elaborar e aprovar no prazo de três anos o PDUI das RMs e aglomerações instituídas antes da vigência do Estatuto (alínea “b”). Além do risco de improbidade aos gestores, a unidade regional que não elaborasse seu PDUI estaria impedida de receber o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado (art. 14, §1º)

Essas previsões de penalização geraram reação no mundo político com diferentes manifestações para a ampliação do prazo, a exemplo do que já foi feito no âmbito da Política Federal de Saneamento Básico e da Política Nacional de Mobilidade Urbana, com sucessivas extensões de prazos para a elaboração dos respectivos planos. Das movimentações políticas resultou, primeiro, o PL n. 9.011/2017, proposto no Câmara dos Deputados em novembro de 2017 e, não tendo sido votado a tempo e na iminência do fim do prazo de 3 (três) anos, os seus termos exatos foram transformados na MP 818/2018.

Em conformidade com o art. 62 da Constituição, a MP foi votada no âmbito do Projeto de Lei de Conversão n. 11/2018, primeiramente na Câmara dos Deputados, em

maio de 2018, onde foi alterada de forma pontual, e encaminhada ao Senado Federal, que aprovou as modificações feitas pela Câmara. O texto seguiu para sanção presidencial e, em 19 de junho de 2018, foi transformada na Lei n. 13.683.

Como já mencionado, o escopo original da MP 818/2018 foi a ampliação dos prazos para elaboração do PDUI e do plano de mobilidade. Durante a votação na Câmara, embora o prazo referente ao plano de mobilidade urbana tenha sido ampliado<sup>11</sup>, os dispositivos que tratavam do prazo para o PDUI foram integralmente revogados, extinguindo-se a penalização de improbidade para os gestores que, com ação ou omissão, concorrerem para que o PDUI não fosse elaborado.

A retirada da tipificação como crime de improbidade mostra-se positiva, na medida em que a elaboração do PDUI é um processo altamente complexo que envolve diversas camadas institucionais, cujo controle não está somente nas mãos do gestor público e do chefe do Executivo<sup>12</sup>. Nesse contexto, seria de grande dificuldade a demonstração da culpabilização de tais agentes. Embora seja desejável criar mecanismos de *enforcement* para que os gestores municipais e estaduais atuem em conformidade com as normas gerais editadas pela União, não se mostra razoável a imposição de improbidade para o caso do PDUI. Por outro lado, a inexistência de qualquer prazo, ainda que programático ou para fins de limitação de recebimento de recursos, como medida indutiva do comportamento dos entes federados pela União, enfraquece a política metropolitana.

A alteração do art. 2º merece críticas, por reduzir os parâmetros de interpretação e aplicação das normas do planejamento metropolitano. Na redação original, previa-se que tanto as normas gerais de direito urbanístico previstas no Estatuto da Cidade, como as normas disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente deveriam ser observadas na aplicação das disposições do Estatuto da MetrÓpole.

Com a nova redação, apenas o Estatuto da Cidade segue sendo parâmetro interpretativo obrigatório. É certo que essa mudança não impede que as demais normas sejam consideradas pelo intérprete, mas a retirada tem papel simbólico por representar a desarticulação das normas de políticas públicas que se conectem com o ambiente metropolitano.

Outro ponto questionável da alteração refere-se ao conceito de região metropolitana. Na redação original do Estatuto da MetrÓpole, houve, pela primeira vez na história normativa nacional, a aproximação dos conceitos de “região metropolitana” e de “metrópole”, a partir de critérios técnicos: o art. 2º, no inciso V, previa que metrÓpole seria o “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE”. “Região metropolitana” seria a aglomeração urbana que configura uma metrÓpole, ou seja, não

<sup>11</sup> A Lei alterou o art. 24, §4º da Lei n. 12.587/2012, dispondo que o plano de mobilidade urbana deverá ser elaborado em sete anos, ou seja, até 14 de abril de 2019 (isso porque o prazo de sete anos começa a correr apenas com a vigência da lei, que se iniciou cem dias após sua edição, nos termos do art. 28).

<sup>12</sup> Nesse mesmo sentido, conferir o artigo “As alterações no Estatuto da MetrÓpole e da Política nacional de Mobilidade Urbana promovidas pela Lei 13.683/2018”, de Victor Carvalho Pinto, disponível em: <https://bit.ly/2WoiqNG>. Acesso em: 22 jun. 2018.

seria um conceito meramente formal, mas que deveria ser precedida do fenômeno urbano de aglomeração e interdependência (art. VII).

Conforme já tivemos a oportunidade de ponderar, tratava-se de uma tentativa de corrigir o descolamento até então verificado entre regiões metropolitanas de fato e regiões metropolitanas de direito. De um lado, regiões metropolitanas que realmente eram aglomerações e em que de fato verificava-se a existência de funções públicas de interesse comum a demandarem governança e política metropolitana, e, de outro, aquelas que foram instituídas por lei complementar estadual sem que representassem de fato uma aglomeração urbana. (SANTOS, 2018, p. 460-461)<sup>13</sup>.

A Lei n. 13.683/2018, embora tenha mantido a definição de “metrópole”, dela desvinculou o conceito de “região metropolitana”. Com a nova redação, a região metropolitana passa a ser a “unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Ou seja: cria-se conceito meramente formal de região metropolitana, o que representa retrocesso institucional.

Medida que pode mitigar esse retrocesso refere-se à manutenção, no Estatuto da Metrópole, da exigência de que os estados, no momento de instituição da unidade regional por lei complementar, explicitem os critérios técnicos, especialmente para justificar a escolha dos municípios integrantes, bem como as funções públicas de interesse comum que serão organizados, planejados e executados de forma integrada.

Embora as outras mudanças promovidas pela Lei n. 13.358/2018 sejam mais pontuais, pode-se afirmar que a mudança normativa é precoce e pode contribuir para a desarticulação das políticas públicas em nível metropolitano.

## 5. Considerações finais: ainda um longo caminho

A trajetória narrada neste artigo demonstra que, embora tenha havido substancial evolução jurídico-institucional acerca da gestão das regiões metropolitanas, o tema segue longe de ser pacífico e ainda apresenta desafios que demandam reflexões.

A forma como a Constituição Federal olhou para esses territórios regionalizados, com menção breve no art. 25, §3º e sem articulação com demais instrumentos de planejamento urbano, refletia a preocupação da época da constituinte, de romper com a organização federal centralizadora do regime antecedente, o que resultou no fortalecimento dos municípios e no direcionamento da construção de uma política urbana voltada exclusivamente para o território municipal, desconsiderando-se as regiões metropolitanas.

A inevitável proliferação de territórios metropolitanos no país, a despeito do breve tratamento constitucional, ensejou a necessidade de gestão e organização e a busca por soluções jurídico-institucional, culminando na apreciação, em 2013, pelo Supremo Tribunal Federal, da ADI 1.842 e da ADI 2.077, nas quais o Tribunal interpretou a Constituição e atribuiu novos sentidos ao art. 25, §3º, no que se refere à gestão e à construção da governança metropolitana.

A edição do Estatuto da Metrópole, em 2015, vem representar o ponto alto desse processo de institucionalização. Se, por um lado, o Estatuto da Metrópole teve o mérito

<sup>13</sup> Uma das explicações para esse fenômeno de crescimento de regiões metropolitanas meramente formais é a existência de incentivos federais para municípios inseridos nas unidades regionais, nas políticas federais de saneamento e habitação.

reconhecer as regiões metropolitanas como territórios que devem ser objeto de política urbana e, conseqüentemente, de efetivo planejamento – notadamente por meio de instrumento próprio e instrumentado juridicamente por lei estadual, o PDUI –, as precoces alterações promovidas pela recém-publicada Lei n. 13.683/2018 parecem demonstrar que não há maturidade institucional para se construir a gestão metropolitana necessária à melhoria da qualidade de vida nesses territórios.

Chama a atenção que nesses meses de discussão da MP 818/2018, desde sua edição em janeiro de 2012, até sua conversão na Lei n. 13.683, em junho, não se tenha notícia da mobilização de atores sociais para discussão do tema. O que parece é que a questão metropolitana ainda segue muito longe da agenda dos cidadãos e, nesse sentido, ainda enfrentará muitos desafios de implementação.

## 6. Bibliografia

BALBIM, Renato *et al.* Desafios Contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio (org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília, DF: Ipea, 2012. p. 113-143. v. 8 (Diálogos para o Desenvolvimento). Disponível em: <https://bit.ly/2JuEi4K>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (org.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2013. (Série Rede Ipea: Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 1).

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental (FDUA)*, ano 2, n. 12, 2003.

INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (IBGE). *Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2PugXE1>. Acesso em: 29 out. 2019.

MELO, Marcus André. Municipalismo, *nation-building* e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 23, p. 83-100, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/32WUJ1D>. Acesso em: 15 jun. 2018.

MOREIRA, Mariana. A história do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 27-43.

SANTOS, Marcela de Oliveira. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. 2017. 180 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, Marcela de Oliveira. Análise institucional: Estatuto da MetrÓpole e outros instrumentos que tratam da questão urbanística. In: MARGUTI, Bárbara; COSTA, Marco Aurélio; FAVARÃO, César Bruno (org.). *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da MetrÓpole*. Brasília, DF: Ipea, 2018. (Série Rede Ipea: Projeto Governança Metropolitana no Brasil, v. 4).

PINTO, Victor Carvalho. *As alterações no Estatuto da MetrÓpole e da Política acional de mobilidade urbana promovidas pela Lei 13.683/2018*. Disponível em: <https://bit.ly/36jW1WC>. Acesso em: 22 jun. 2018.