

As regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional

Miguel Etinger de Araujo Junior*

Sumário: Introdução; 1. Interesses regionais; 1.1. Interesse local e interesse regional; 1.2. Definição das competências constitucionais; 1.3. A gestão dos interesses regionais; 1.3.1. Consórcios; 1.3.2. Regiões metropolitanas; 2. Sustentabilidade e Desenvolvimento; 2.1. As dimensões do desenvolvimento; 2.2. Conceito de desenvolvimento; 2.3 Surgimento, evolução e contexto atual do termo sustentabilidade; 2.4. Sustentabilidade regional. Considerações finais. Referências.

Resumo: A formação de grandes metrópoles tem gerado interesses que deixam de ser locais, alcançando caráter regional. Como forma de gestão desses interesses existem no Brasil as denominadas Regiões Metropolitanas, com previsão constitucional para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, constituindo-se num importante mecanismo de gestão do espaço metropolitano, buscando conciliar os interesses diversos que se apresentam por vezes conflitantes neste espaço, área geográfica cuja população é eminentemente urbana e não acompanha os limites geopolíticos presentes. Esta gestão é fundamental para o alcance da sustentabilidade, gerando um desenvolvimento em que seja possível proporcionar uma qualidade de vida digna para as presentes e futuras gerações.

Palavras-chave: Regiões Metropolitanas; Sustentabilidade; Gestão Pública; Interesses Regionais; Qualidade de Vida.

Abstract: The formation of large cities has generated interests no longer locals, reaching a regional character. As a way to manage those interests, exist in Brazil the “Metropolitan Regions” with a constitutional forecast to join the organization, the planning and execution of public functions of common interest and constitute itself as an important mechanism for managing the metropolitan area, seeking to reconcile the different interests who are sometimes conflicting at this area, geographic space whose population is predominantly urban and don’t accompanying the geo-political boundaries present. This management is essential for achieving the sustainability, generating a development that is possible to provide a decent quality of life for present and future generations.

Keywords: Metropolitan regions; Sustainability; Public Management, Regional Interests; Quality of Life.

Introdução

A complexidade da vida cotidiana tem gerado desafios em relação ao modo pelo qual a administração dos interesses diversos, legitimamente identificados no seio da

* Doutorando em Direito da Cidade pela UERJ; Mestre em Direito Público e Evolução Social pela UNESA/RJ; Professor Assistente de Direito Ambiental e Urbanístico e de Direito Administrativo da UEL – Universidade Estadual de Londrina; Advogado; Bolsista da FAPERJ – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro.

sociedade, pode conduzir a um modo pacífico e sustentável de coexistência destes interesses, que por vezes parecem indicar uma impossibilidade de composição, mas que uma vez reconhecidos como legítimos devem ter alguma forma de satisfação, ainda que não seja a ideal, do ponto de vista pessoal. Pode ainda ser mitigada até que em um momento futuro seja possível sua completude. Esta complexidade é fruto da própria natureza humana, que tem gerado várias formas de conhecimento, voltadas para a satisfação dos interesses pessoais e coletivos. Não se cogita, para os efeitos deste trabalho, dos interesses globalmente reprovados e combatidos, como é o caso do racismo e do genocídio, dentre outros, e que ainda permeiam não raros objetos de vida pessoal ou coletiva, explícitos ou mascarados sob roupagem mais “aceitável” num mundo com relações globalizadas e valores relativizados.

Ao mesmo tempo em que diversos avanços no mundo do conhecimento são alcançados constata-se a ineficácia de um modelo único capaz de gerir estes interesses diversos. Um determinado ramo do conhecimento já não se apresenta como a panacéia dos complexos dilemas da vida cotidiana, e aqueles que assim se apresentavam acabaram por reconhecer a necessidade de uma interpretação conjunta com outros ramos do conhecimento.

Nas relações sociais, esta situação se apresenta de forma mais clara, uma vez que envolve, eminentemente, seres humanos, complexos por natureza.

A conformação dos territórios habitados atuais no Brasil, em especial em relação ao meio ambiente urbano, tem apresentado uma característica bastante peculiar, que é a inter-relação das atividades humanas, cujos reflexos são observados em um espaço territorial que não guarda, em um primeiro momento, uma exata relação com a realidade geopolítica. A questão do meio ambiente natural tem contribuído para despertar a necessidade de uma atuação integrada das diversas atividades humanas, bem como vem comprovando esta inter-relação de fatores que geram uma região com demandas comuns.

No Brasil, o espaço urbano ganhou grande relevância nos últimos 30 anos, tendo a população destes locais alcançado em 2008 o percentual de 80% da população total, em contraposição a uma situação completamente diferente de há 60 anos atrás, quando a população era predominantemente rural.

A conseqüência desta realidade é o surgimento de grandes áreas ocupadas pela população, gerando um grande impacto no meio ambiente natural e, conseqüentemente, demandando atuações preventivas e reparadoras voltadas para a efetivação de uma vida digna, como é direito de todo ser humano. Estas atuações, por seu turno, só terão eficácia e eficiência se forem desenvolvidas de forma coordenada, considerando o meio ambiente como um todo, em seus aspectos biológicos, sociais, políticos etc. A formação destes grandes espaços urbanos é uma realidade

não só do Brasil, mas do mundo todo, situação que demanda estudos e ações concretas voltadas para a criação de um espaço adequado para se viver, para as gerações presentes e futuras, e levando-se em consideração a diferença de interesses relatada anteriormente. A idéia de sustentabilidade deve considerar estes fatores na medida em que estes interesses são cambiáveis e a realidade da natureza humana não parece contribuir espontaneamente de forma significativa para este equilíbrio, ao menos na realidade brasileira.

Surge então a necessidade da coletividade, personificada na figura do Estado, tomar o papel de regulador destes interesses, buscando regulamentar as relações sociais (termo empregado aqui em sentido genérico) neste espaço geográfico em que se assenta considerável parte da população.

O Direito assume papel relevante nesta tarefa, na medida em que apresenta normas jurídicas voltadas para este mister. Como salientado acima, estas normas devem ser fruto de amplo debate com os diversos ramos do conhecimento e com os diversos grupos sociais, de forma a atender, tanto quanto possível, a pluralidade de interesses legítimos.

No caso do Brasil foram constituídas, desde a década de 1970 até os dias atuais, 27 Regiões Metropolitanas voltadas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, nos termos do artigo 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

O papel a ser desempenhado por estas Regiões Metropolitanas torna-se relevante, imprescindível e urgente, de forma a efetivar a sustentabilidade necessária destes espaços que ultrapassam os limites geopolíticos. Este o tema a ser abordado a seguir.

1 Interesses regionais

O que são interesses regionais? Quando deixam de ser interesses locais?

Uma compreensão sobre estes questionamentos é fundamental para compreender a necessidade de um planejamento integrado voltado a manter um desenvolvimento de determinada região, sem que as políticas públicas adotadas pelos municípios que compõem esta região territorial possam ser contradizentes entre si, prejudicando desta forma a própria sustentabilidade regional, tema a ser abordado no próximo capítulo.

Esta compreensão passa pela análise da definição de conceitos, da titularidade da execução de certas atividades e das formas de gestão destes interesses, tarefa a ser desenvolvida a seguir.

1.1 Interesse local e interesse regional

A importância da caracterização destes interesses comuns e interesses locais é ressaltada por Alaôr Caffé Alves¹, alertando *ab initio* que os interesses comuns não são o mero somatório dos interesses municipais adjacentes.

Os interesses locais ou peculiares, segundo entendimento uníssono da doutrina, observado por Sérgio Ferraz já em 1976², não são aqueles de interesse exclusivo de um município. Equivalem a interesse preponderantemente municipal. Em épocas atuais, quando se comenta a respeito da globalização ou mundialização dos interesses, fica mais claro observar que toda e qualquer atividade realizada em alguma parte do mundo vai ter menor ou maior conseqüência em outros locais. Quando estes interesses não são preponderantemente municipais verifica-se que determinados serviços ou funções devem ser executados metropolitanamente, pois, se deixados à iniciativa de cada município, não terão tratamento globalmente satisfatório³. Um exemplo desta situação diz respeito à coleta e tratamento do lixo.

A Constituição Federal, em seu artigo 25, § 3º, permite a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Uma vez, portanto, identificada uma função ou serviço que deixa de ser predominantemente local, pode o Estado instituir uma região metropolitana ou se valer das que já existem para, nos termos do dispositivo constitucional acima, **integrar** aquelas atividades.

O que significa integrar e qual o limite entre interesses comuns e interesses essencialmente locais constituem o núcleo da questão, e as respostas podem contribuir para uma melhor compreensão do tema.

Em primeiro lugar, não é a lei que instituiu a região metropolitana que vai definir o que são interesses comuns. É a realidade concreta que vai demonstrar quais funções serão mais bem desempenhadas por outro ente ou órgão que não seja exclusivamente o município. Para Alaôr Caffé Alves, “a configuração de competências tem aspectos formais e materiais, e estes últimos, como conteúdos empíricos, dependem da realidade constatada e não apenas da expressão literal de seus respectivos conceitos”⁴. Neste sentido, José Alexandre Cavalcanti Vasco afirma:

¹ ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: **Revista de Direito Ambiental** 21, jan-mar/2001, p. 74.

² FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. In: **Revista de Direito Público**, jan-jun/1976, p. 21.

³ FERRAZ, op. cit. p. 21-22.

⁴ ALVES, op. cit. p. 77.

A análise e a identificação dos serviços comuns deve ser procedida por meio do exame de cada caso concreto, conforme as suas peculiaridades urbanas e inter-relacionamentos governamentais, porquanto cada região metropolitana possui um caráter que lhe é peculiar. Nesse entendimento, apenas um estudo técnico poderia apontar, em cada lugar e com precisão, os objetos do interesse da ação metropolitana, sob pena de se criar zonas cinzentas, pois há diferenças capazes de identificar e isolar uma determinada função, conforme suas características particulares, classificando-a na órbita intermunicipal ou local.⁵

Como estes interesses comuns são definidos por uma análise da realidade momentânea de determinada localidade, deve-se ter em conta o dinamismo desta mesma realidade, o que exige uma constante avaliação do que sejam as demandas comuns. Esta preocupação já fora demonstrada por José Afonso da Silva, ao afirmar:

Sucedem que a dinâmica social e as mutações econômicas modificam constantemente a dimensão dos interesses. Aquilo que em determinado momento histórico é de interesse tipicamente local, amanhã pode transcender às raiais municipais, para abranger um círculo mais amplo, como é o fenômeno urbano de nossos dias, que dada a função das cidades, ou de cada cidade em particular, vincula várias cidades, influenciando mutuamente, umas em outras, com repercussões naturais na vida das várias comunidades envolvidas no processo⁶.

Dentro deste contexto, os critérios para identificação e positivação jurídica destes interesses comuns poderiam ser definidos *a priori*, como feito pela Lei Complementar nº 14/73, ou ser definidos *ad hoc*, “conforme o exame das características intrínsecas e contextuais pelas quais determinada função pública passa a ser de interesse comum”⁷. Uma vez identificados estes interesses comuns, pergunta-se como e por quem serão executadas as funções e serviços que buscam satisfazer estes interesses.

Uma análise superficial indicaria que o responsável seria o órgão executivo da região metropolitana, como é o caso da COMEC na Região Metropolitana de Curitiba, e da COMEL na Região Metropolitana de Londrina, ambas no Paraná, mas que se encontram em diferentes estágios de evolução.

⁵ VASCO, José Alexandre Cavalcanti. **Formas especiais de organização do território na federação brasileira**. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade. UERJ, 2007. p. 340-341.

⁶ SILVA, José Afonso *apud* DALLARI, Adilson Abreu. O Uso do Solo Metropolitano. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 101, p. 37, jul.-ago. 1970.

⁷ ALVES, op. cit. p. 80.

O tema merece especial atenção se levarmos em consideração a atribuição de competências determinada pela Constituição Federal de 1988. Por certo que o federalismo de integração⁸ permite uma maior delegação de atribuições, desde que haja consenso entre as partes. No entanto, o Estado não pode avocar determinadas funções que são de competência dos municípios, bem como os municípios não poderão deixar de cumprir com suas atribuições constitucionais.

Alaôr Caffê Alves alerta para o fato de que a região metropolitana tem caráter meramente administrativo e não político e, portanto, suas normas, que seriam administrativas, não poderão impor-se aos entes políticos, como os municípios. Para o autor, “as normas jurídicas que podem ser impositivas aos Municípios, em relação às funções públicas de interesse comum, serão aquelas oriundas da Assembléia Legislativa do Estado, no exercício de suas competências comum e concorrente”⁹. O Estado, neste caso, não estará tutelando interesses estaduais, pois “o que define o interesse metropolitano que especializa os serviços comuns aos Municípios da Região, é interesse regional, porém um interesse regional qualificado, cuja titularidade não é do Estado somente, mas do Estado e dos Municípios”¹⁰.

Integrar significaria então uma pauta de conduta do Estado, resultante de um planejamento regional, que levasse em consideração as obrigações de cada ente federativo, mas cada qual arcando com suas próprias atribuições. Por certo que o atuar dos municípios deveria estar em consonância com o planejamento mencionado e, segundo Sergio Ferraz, uma vez identificado o que são serviços de interesse comum, “não é defensável admitir que sua realização conjunta constituiria simples opção discricionária, dos Municípios da região”¹¹. Integrar não é, portanto, executar diretamente nem se substituir à organização ou ao planejamento de tais funções públicas relacionadas aos interesses comuns. Necessária é a manutenção do equilíbrio entre a necessidade lógica da integração das funções e o imperativo constitucional da preservação da autonomia dos entes federados. A estrutura constitucional

⁸ Alaôr Caffê Alves (op. cit. p. 58) observa que o delineamento do quadro de competências dos entes da federação demonstrou de forma clara a adoção do “federalismo de integração, sucessor do federalismo de cooperação, ambos contrários ao federalismo dualista, de caráter rígido e tradicional, onde predominavam as competências exclusivas”. Assim, as competências comuns e concorrentes se sobrelevam às exclusivas, de acordo com a concepção solidária das instâncias governamentais federativas, privilegiando o desenvolvimento integrado da federação. Observe-se que mesmo as competências de responsabilidade específica de cada ente político admitem a cooperação normativa e administrativa de outros entes políticos federativos, se para tanto forem autorizados pelo ente originário, “inaugurando a chamada competência privativa, muito menos severa do que a competência de caráter exclusivo”.

⁹ ALVES, op. cit. p. 59.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 146.

¹¹ FERRAZ, op. cit. p. 21.

determina que será objeto da competência legislativa e executiva estadual a integração destas funções comuns, não havendo que se falar em substituição ou integração das funções de interesse exclusivamente local.

O exercício dessas funções públicas de interesse comum “é peculiar, visto que os Municípios não poderão exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar”¹². Algumas formas juridicamente viáveis para se executar os objetivos para os quais foram criadas as regiões metropolitanas, ou seja, integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, uma vez que as competências e autonomias dos Estados e municípios devem ser preservadas, serão analisadas a seguir. Esta situação remete à questão da inexistência de um quarto nível de poder político no sistema federativo brasileiro. Ainda que ele tivesse sido instituído pelo constituinte originário, alguns problemas poderiam surgir, alguns levantados por Sergio Ferraz em 1976¹³, como o fato de as regiões metropolitanas instituídas pela Lei Complementar nº 14/73 e 20/74 concentrarem cerca de 90% da população e da renda do país – o que, segundo o autor, poderia enfraquecer a própria Federação, pois enfraqueceria os Estados e os demais municípios, especialmente na questão orçamentária.

Vale ainda o registro de Fernando Luiz Abrucio sobre o pensamento do economista Fernando Rezende acerca das questões orçamentárias:

As desigualdades [na distribuição dos recursos tributários] são particularmente severas nas áreas metropolitanas, onde a maneira como a atividade econômica e a população se distribuem no espaço determina o resultado. Na Região metropolitana do Rio de Janeiro, por exemplo, os Municípios dormitórios – aqueles que concentram a população que trabalha no núcleo central – chegam a apresentar um orçamento muitas vezes menor do que a média regional, embora enfrentem fortes pressões para melhorar o atendimento das necessidades de seus residentes.¹⁴

Uma vez compreendido que não se trata de um *quartus genus* na estrutura federativa brasileira deve-se analisar se a execução de certas atividades é obrigação ou faculdade dos municípios.

¹² SILVA, José Afonso da. op. cit. p. 188.

¹³ FERRAZ, Sergio, op. cit. p. 23-24.

¹⁴ ABRUCIO, Fernando Luiz; CARNEIRO, José Mário Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (orgs.). **O impasse metropolitano**: São Paulo em busca de novos caminhos. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000, p. 76.

1.2 Definição das competências constitucionais

Em tópico a ser desenvolvido mais adiante pretende-se analisar as formas de gestão dos interesses regionais, apontando as características do modelo brasileiro.

Esta tarefa só será bem sucedida se for possível compreender a maneira como as prerrogativas de atuação dos entes estatais está disposta na Constituição Federal de 1988. Claudia Alves de Oliveira¹⁵, ao comentar as competências destes entes políticos dentro do modelo federativo, traz uma afirmação fundamental para o deslinde da questão, ao dizer que é a Constituição da República de 1988 “fonte primária e exclusiva” destas delimitações de competência. Sendo exclusiva esta função, uma correta interpretação do que nela está contido torna-se fundamental para a compreensão do tema.

Inicialmente deve-se atentar para o fato de que a Constituição Federal estabeleceu critérios de competências exclusiva, concorrente, suplementar e residual. Estas competências estão relacionadas às mais variadas atividades e tanto podem ser de cunho legislativo como administrativo.

O presente trabalho pretende analisar a questão das regiões metropolitanas, cujos entes gestores atuam no atendimento das demandas públicas de cunho regional (conceito este que foi analisado em tópico anterior) e seu papel quanto à questão da sustentabilidade deste espaço regional – sendo, portanto, nesta perspectiva que será desenvolvido este tópico, qual seja, o das competências constitucionais para atendimento dos interesses regionais. A Constituição da República aborda esta questão em seu Título III, quando trata da Organização do Estado e tomar-se-á como base a questão dos serviços públicos¹⁶, tema diretamente afeto aos interesses regionais, e a distribuição de competência constitucional. É a questão das regiões metropolitanas prevista expressamente no § 3º do artigo 25, que demanda um estudo mais apurado no sentido de se definir exatamente o que pretende a Constituição ao delegar aos Estados a função de “**integrar** a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Note-se que esta competência foi enquadrada como uma competência administrativa de caráter comum, o que pode indicar a necessidade de atuação conjunta entre mais de um ente da Federação.

Há ainda uma forte presença da atuação da União Federal em diversos aspectos, malgrado a autonomia municipal que restou fortalecida com a Constituição

¹⁵ OLIVEIRA, Claudia Alves de. **Meio ambiente cotidiano**: a qualidade de vida na cidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008, p. 15.

¹⁶ O termo “serviço público” está sendo utilizado em seu sentido amplo, atento à controvérsia acerca do assunto em doutrina nacional e estrangeira. Sobre o tema, vale o estudo de: ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito do serviço público**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

de 1988. Em relação a este quadro, vale o registro de Claudia Alves de Oliveira, ao afirmar:

Uma das maiores críticas que se faz ao sistema brasileiro consiste na forma em que se dá a descentralização das políticas públicas entre os entes federados; sem definição específica dos limites de atuação e de responsabilidade de cada um.

Em verdade, delegou-se à legislação infraconstitucional o estabelecimento das regras de funcionamento do sistema federativo no que respeita à execução das políticas públicas de competência comum, o que tem sido feito casuisticamente, após longas negociações, que envolvem, sempre, grandes discussões acerca da autonomia financeira e administrativa de cada ente, bem como as condições de participação da sociedade no estabelecimento e fiscalização dessas políticas públicas.¹⁷

Sobre estes arranjos institucionais voltados à execução das políticas públicas comuns falar-se-á a seguir sobre alguns modelos que vêm sendo adotados em âmbito nacional.

1.3 A gestão dos interesses regionais

Os consórcios e as regiões metropolitanas são as mais comuns e mais utilizadas formas de gestão dos interesses regionais atualmente no Brasil e, malgrado estar expressamente previstas no ordenamento jurídico nacional, portanto, em consonância com o princípio da legalidade, não se deve olvidar outras possibilidades não-expressas ou não-normatizadas, tendo em vista a necessidade do alcance do interesse público. Um exemplo é mencionado por Marcos Juruena Villela Souto¹⁸, sobre a questão de saneamento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que, deixando de utilizar os instrumentos mais comuns para a questão, como os previstos no art. 175 (concessão) ou no art. 241 (convênios), ambos da Constituição Federal, preferiu utilizar-se de um “Termo de reconhecimento recíproco de direitos e obrigações”, onde o Estado do Rio de Janeiro, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE) e o município do Rio de Janeiro estipularam cláusulas para a viabilização da execução de captação, tratamento, adução, distribuição de água potável, coleta, transporte e tratamento de esgoto, assim como cobrança por tais serviços, tendo como base o território ocupado pelo município.

¹⁷ OLIVEIRA, op. cit. p. 16.

¹⁸ SOUTO, Marcos Juruena Villela. A solução do Rio de Janeiro para a polêmica do saneamento básico na Região Metropolitana. In: **e-Revista Questões Municipais**, Vila Velha, nº 0, Mar/Mai, 2008. Disponível em: <<http://www.procuradoresmunicipais.com.br/procuradores.asp?secao=erevista&idcat=3>>. Acesso em: 21 set. 2008, p. 1.

1.3.1 Consórcios

Uma das formas expressamente previstas pela Constituição da República para a gestão associada de interesses comuns entre os entes da Federação é a do consórcio. O texto constitucional traz, em seu artigo 241¹⁹, a possibilidade da formação dos consórcios públicos (e também dos convênios), sendo que o artigo 22, XXVII²⁰, da mesma Constituição, atribui competência a União Federal para legislar sobre contratação. Com base nestes dispositivos, o legislador ordinário elaborou a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. A Lei de Consórcios Públicos, como vem sendo chamada, tem gerado grande debate na doutrina, em especial quanto à sua constitucionalidade, em diversos aspectos²¹. No entanto, ela vem sendo aplicada e constitui uma tentativa de se colocar à disposição dos entes federados uma forma segura de atender em conjunto demandas que lhes são comuns.

Vale o registro de Marcelo Harger²² sobre a conceituação e natureza jurídica deste instituto:

Pessoas jurídicas com personalidade de Direito Público ou Privado, formadas exclusivamente por entes federativos, criadas por lei ou por intermédio de autorização legislativa dos entes federados, que desejam associar-se, para, sem objetivar lucros, atender a serviços públicos de interesse comum dos consorciados.

Com efeito, esta definição se assemelha bastante aos próprios artigos da referida lei, demonstrando a aplicabilidade para os casos de interesses regionais que sejam comuns entre determinados entes da Federação. É, no entanto, na questão das regiões metropolitanas que pode ser percebida com mais clareza esta dimensão

¹⁹ Art. 241 – A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

²⁰ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

²¹ Neste sentido: MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 626; MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: RT, 2006, p. 77.

²² HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 82.

dos interesses regionais, bem como a problemática da instituição de um órgão gestor legalmente válido e gerencialmente eficaz.

1.3.2 Regiões metropolitanas

O termo “metrópole” é de origem grega, consistindo na união das expressões *meter* = mãe, ventre, e *polis* = cidade. É um município com forte concentração urbana, forte posição econômica, social e política não só em relação ao seu entorno, como em relação a todo o país. É exatamente o espaço geográfico, econômico, social e ambiental no entorno desta metrópole que se convencionou denominar de região metropolitana

A expressão “regiões metropolitanas” tanto pode ser entendida no seu aspecto jurídico como em seu aspecto social. A definição de Eros Roberto Grau²³ expressa ambas as concepções:

Podem ser conceituadas, em sentido amplo, como o conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por razões privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenadas e planejadamente exercitadas. Face à realidade político-institucional brasileira, serão elas o conjunto que, com tais características, esteja implantado sobre uma porção territorial dentro da qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas e superpostas entre si, Estados e Municípios.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram concebidas inicialmente na década de 1960, mais precisamente na Constituição Federal de 1969, em pleno regime militar. Nesta época, além do controle exercido pelo Poder Central sobre os Estados e municípios, baseado na força, pretendia-se montar um esquema administrativo que pudesse implementar as políticas públicas decididas pelos militares no poder.

A Constituição de 1988 transferiu aos Estados a prerrogativa de criar novas regiões metropolitanas, o que efetivamente foi feito.

Os seguintes dados foram apresentados por Raquel Rolnik²⁴, por ocasião do Seminário Internacional “O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos”, realizado em Brasília nos dias 30 e 31 de março de 2004:

²³ GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: RT, 1983, p. 10.

²⁴ ROLNIK, Raquel. “Novas perspectivas para a gestão metropolitana: o papel do Governo Federal”. Seminário Internacional. **O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos**. 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/SIGRMPF.htm#s1>>. Acesso em: 6 jun 2008.

- Forte ampliação do número de municípios a partir de 1988, em geral com menos de 20 mil habitantes.
- Consolidação de aglomerações urbanas em todas as regiões.
- As nove RMs criadas na década de 1970 viram o número de seus municípios integrantes saltar de 117 em 1980 para 189 em 2003.
- O Censo de 2000 contou 23 RMs estabelecidas. Após essa data, em 2002, foram criadas mais duas RIDEs²⁵ (Petrolina-Juazeiro e Teresina) e Santa Catarina criou mais 3 RMs. Em 2003 foi criada a RM João Pessoa.
- Ao todo se conta hoje 29 RMs, somando 361 municípios, incluindo suas áreas de expansão e colares.

De forma geral, o processo de urbanização gerou uma forte concentração de pessoas no meio ambiente urbano, e esse acúmulo de pessoas, ainda que não tivesse sido feito, em regra, de forma desordenada, gerou para o poder público a necessidade de suprir as demandas desta população que passa então a conviver no mesmo espaço territorial.

E quais são estas demandas? São as mais diversas, em geral interesses difusos ou coletivos, desde sistema de transporte adequado até tratamento de resíduos sólidos (lixo).

Uma vez efetivamente implementadas as Regiões Metropolitanas, do ponto de vista operacional, e não meramente jurídico, demandas serão apresentadas e prioridades estabelecidas.

Neste contexto de disputas sociais²⁶, os critérios de escolha destas prioridades não diferem muito dos critérios de definição de prioridades em outras áreas da Administração Pública. É o setor mais bem organizado e com maior poder de pressão e barganha que vem conseguindo ver atendidas suas demandas. Uma atuação integrada, fruto de um planejamento regional que busque conhecer as particularidades de cada município, é uma experiência ainda rara no Brasil. Este planejamento, teoricamente e nos locais onde foi colocado em prática, acaba por beneficiar a todos os envolvidos, na medida em que explora as potencialidades de cada local

²⁵ A RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico visa promover o desenvolvimento desta região e a redução das desigualdades regionais, e são órgãos administrativos criados pela União, em atendimento ao comando do art. 43 da Constituição Federal de 1988. Diferem-se das Regiões Metropolitanas pelo fato destas serem órgãos administrativos criados e geridos pelo Estado ou por este em parceria com os Municípios, e buscarem o atendimento, por meio de políticas públicas, de demandas regionais comuns afetas à população de mais de um Município.

²⁶ O termo “disputas sociais” é, na verdade, reflexo das disputas sociais da sociedade moderna, com todas as suas contradições. Conforme alertado pela doutrina, há uma tendência, proposital, de se chamar “urbanos” os problemas sociais decorrentes desta disputa.

sem que haja uma competição por privilégios que em longo prazo podem se configurar como fatores negativos, como é o caso das renúncias fiscais e doação de terrenos públicos, dentre outros.

Fernando Luiz Abrucio e Marcia Miranda Soares²⁷ enfatizam esta necessidade de “criação de espaços e mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais”, em especial nas grandes áreas metropolitanas, onde há uma paradoxal produção de riqueza e desigualdade. Para estes autores,

a governabilidade desses espaços depende, fundamentalmente, de uma articulação horizontal entre as cidades aí envolvidas, além de uma coordenação do governo estadual ou mesmo do Governo Federal, no caso de diretrizes e financiamentos urbanos nacionais. Assim, o problema das redes federativas nas Regiões Metropolitanas envolve relações horizontais e verticais, tendo em vista a existência de inúmeros problemas que afetam a todos e exigem soluções compartilhadas – trata-se de um célebre caso de ‘tragédia dos comuns’²⁸.

A sustentabilidade, tema a ser desenvolvido a seguir, pressupõe uma atividade de planejamento integrada, envolvendo diversos ramos do conhecimento, com o objetivo de se fazer uma leitura das características regionais envolvendo mais de um município, possibilitando manter um padrão de desenvolvimento em longo prazo.

2 Sustentabilidade e desenvolvimento

A questão da sustentabilidade relacionada ao Direito vem sendo discutida nos últimos 30 anos, principalmente sob uma perspectiva de preservação do meio ambiente. Com efeito, a questão do desenvolvimento sustentável, traduzida na utilização dos recursos naturais de forma a preservar um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações, gerando assim uma auto-sustentabilidade dos meios de produção, ganhou relevância mundial, principalmente levando-se em consideração a incorporação do viés ambiental ao mercado de consumo, conferindo-lhe especial relevância como fator a ser incorporado a determinado produto de forma a valorizá-lo junto a este mercado. A idéia de sustentabilidade, portanto, está diretamente relacionado ao desenvolvimento.

Até o final do século passado utilizava-se o termo, “desenvolvimento” para expressar a capacidade de produção de um país e suas conseqüências econômicas,

²⁷ ABRUCIO. Fernando Luiz; SOARES; Marcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Pesquisas nº 24, 2001, p. 15.

²⁸ ABRUCIO; SOARES, op. cit. p. 15.

como aumento de exportações e de arrecadação. Era este aspecto econômico que definia se um país era desenvolvido ou estava em desenvolvimento. Esta visão produtivista vem marcando o estudo e a análise do conceito de desenvolvimento.

A partir do século XXI alarga-se o entendimento do termo, passando-se a uma análise além da economicista. Por certo que esta nova visão, embrionária ainda, não “nasce” no século atual, mas é fruto de uma evolução analítica e conceitual, sendo a idéia de desenvolvimento voltada para o incremento da produção e o aumento de riqueza já uma marca do século passado. Dado que esta visão unilateral não se mostrou suficiente para analisar a realidade como um todo nem servir como supedâneo para garantir a melhoria de vida da população, começou-se a inserir outros aspectos no conceito de desenvolvimento.

A Organização das Nações Unidas (ONU) criou o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, tomando como base fatores extra-econômicos para determinar o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer; o item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.²⁹

Amartya Sen, que juntamente com Mahbub ul Haq participou do processo de criação do IDH da ONU, alerta para o fato de que o desenvolvimento vai muito além de crescimento ou de variáveis relacionadas à renda, estando vinculado “com a melhoria da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos”³⁰. O desenvolvimento “é um processo de expansão das liberdades substantivas das pessoas”³¹.

2.1 As dimensões do desenvolvimento

Em regra apresentam-se cinco dimensões do desenvolvimento: **econômica, humana, social, institucional e sustentável.**

²⁹ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS / PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano e IDH.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 22 set. 2008.

³⁰ SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade.** Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 28.

³¹ SEN, op. cit. p. 336.

A **dimensão econômica** abrange, como já ressaltado, a atividade produtiva, a industrialização e o incremento do comércio. Este desenvolvimento deve ser compatível com outros fatores, conforme enfatiza Luiz Carlos Bresser Pereira³².

Não tem sentido falar-se em desenvolvimento apenas econômico, ou apenas político, ou apenas social. Na verdade, não existe desenvolvimento desta natureza, parcelado, setorializado, a não ser para fins de exposição didática. Se o desenvolvimento econômico não trouxer consigo modificações de caráter social e político; se o desenvolvimento social e político não for a um tempo o resultado e causa de transformações econômicas, será porque de fato não tivemos desenvolvimento.

A **dimensão humana** diz respeito à garantia da satisfação das necessidades pessoais em função do processo de desenvolvimento. Nestas necessidades estão compreendidas tanto questões de ordem interna como em relação ao convívio na comunidade.

A **dimensão social** compreende a valorização do capital humano. O indivíduo não deve mais ser visto como um elemento de mão-de-obra, um consumidor apenas, ou ainda um número estatístico em determinada pesquisa. Deve ser valorizada a idéia da construção do que se convencionou chamar de capital social, compreendido como o conjunto de interações entre diversos segmentos da sociedade, que, interagindo entre si, possibilitam a melhoria das condições de vida. É um verdadeiro bem coletivo, um patrimônio da coletividade que decore da prática de debates e discursos.

A **dimensão institucional** ou **governamental** diz respeito ao conjunto de instituições existente em um país, e que deve estar fortalecido para que possa no desenvolvimento. Os órgãos públicos, o próprio Estado, a inter-relação entre os indivíduos de uma sociedade, balizados por um senso comum e por valores institucionalizados, podem garantir um mínimo e até um máximo de coesão social, mantendo-se a harmonização desta sociedade.

Por fim, a **dimensão sustentável** do desenvolvimento está relacionada à questão da manutenção de um meio ambiente equilibrado, que garanta o bem-estar das gerações presentes e futuras. Sob a alcunha de desenvolvimento sustentável entende-se o processo de utilização de recursos naturais de forma consciente e responsável e que não sirvam apenas para um aumento da riqueza de determinada pessoa ou grupo, mas impliquem um planejamento globalizado que permita o exercício das outras dimensões do desenvolvimento e, ainda, que não seja predatória.

³² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977, p. 21.

2.2 Conceito de desenvolvimento

Um conceito de desenvolvimento proposto deve abarcar as diversas dimensões mencionadas acima, sempre levando em consideração que estas dimensões estão interligadas e permeiam-se entre si, inobstante outras dimensões que possam ser agregadas.

Por certo que há uma grande variedade de conceitos sobre desenvolvimento e qualquer um deles, para que não se limite a apenas uma de suas dimensões, deve ser analisado como um fator dinâmico social que abrange diversos aspectos relacionados à sociedade – econômicos, jurídicos, políticos e humanos –, sempre voltado para uma melhoria da qualidade de vida do indivíduo e da coletividade.

A Resolução nº 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 4 de dezembro de 1986, sobre a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU³³, assim conceituou “desenvolvimento”:

o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

.Ainda segundo Amartya Sen, “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”.³⁴

2.3 Surgimento, evolução e contexto atual do termo sustentabilidade

Com base neste raciocínio sobre a idéia de desenvolvimento foi sendo criado um conceito do que seja sustentabilidade. O incremento dos meios de produção, bem como o aumento da população mundial, fatores que tiveram início por volta da

³³ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, **Resolução n. 41/128** de 4 de dezembro de 1986. “*Recognizing that development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom*” Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 22 set. 2008.

³⁴ SEN, op. cit. p. 10.

segunda metade do século XX, gerando uma alteração no equilíbrio ambiental³⁵, fizeram com que a preocupação em diminuir riscos ao meio ambiente fosse desencadeada em nível global.

Os estudos do Clube de Roma, iniciados em 1968 – e que tiveram como um de seus resultados a publicação da obra *The limits to the growth* (Limites do crescimento), indicando a necessidade de se equacionar desenvolvimento e preservação ambiental, com vistas à preservação dos recursos naturais e, conseqüentemente, da população humana – iniciaram uma série de encontros, proposições e normatizações voltados a equilibrar os interesses em jogo.

Em 1972 realiza-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – CNUMAH, na Suécia³⁶, redundando na Declaração de Estocolmo, que afirma como direito fundamental do homem um meio ambiente equilibrado.

Em 1983, a ONU cria a Comissão Brundtland³⁷, que tinha dentre seus objetivos analisar e propor formas de cooperação quanto às questões ambientais e proporcionar à sociedade em geral uma melhor compreensão do problema. A Comissão concluiu seus trabalhos em 1987, montando um diagnóstico global dos problemas ambientais e propondo um desenvolvimento econômico atrelado à questão ambiental, surgindo daí a expressão **desenvolvimento sustentável**, definido como aquele que atende às necessidades dos presentes sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Sobre o Relatório Brundtland, documento resultante dos estudos desta Comissão, Cristiane Derani³⁸ alerta para o fato da sustentabilidade “ser um princípio válido para todos os recursos renováveis”, o que indica a necessidade de um planejamento integrado sobre os diversos aspectos que compõem o meio ambiente por todos aqueles incumbidos de promover sua proteção, ou seja, Poder Público e sociedade.

Em 1992 realizou-se no Rio de Janeiro a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92, onde esta nova forma de desenvolvimento foi amplamente aceita e difundida, passando a ser o objetivo da Agenda 21, aprovada na oportunidade, bem como um modelo perseguido pela grande maioria dos países signatários. A Agenda 21 é um plano de ação para ser adotado global, nacional e localmente, por organizações do sistema das Nações Unidas, governos e pela sociedade civil, em todas as áreas em que a ação humana impacta o meio ambiente. Constitui-se na mais abrangente tentativa já realizada de orientar rumo a um novo

³⁵ O termo “equilíbrio ambiental” é utilizado aqui de forma abrangente, relacionando-se aos aspectos dos recursos naturais e da qualidade de vida do ser humano.

³⁶ Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 21 jul. 2007.

³⁷ Termo empregado em referência a Gro Harlem Brundtland, então primeira-ministra da Noruega.

³⁸ DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997, p. 126.

padrão de desenvolvimento para o século XXI, cujo alicerce é a sinergia da sustentabilidade ambiental, social e econômica, perpassando todas as suas ações propostas.

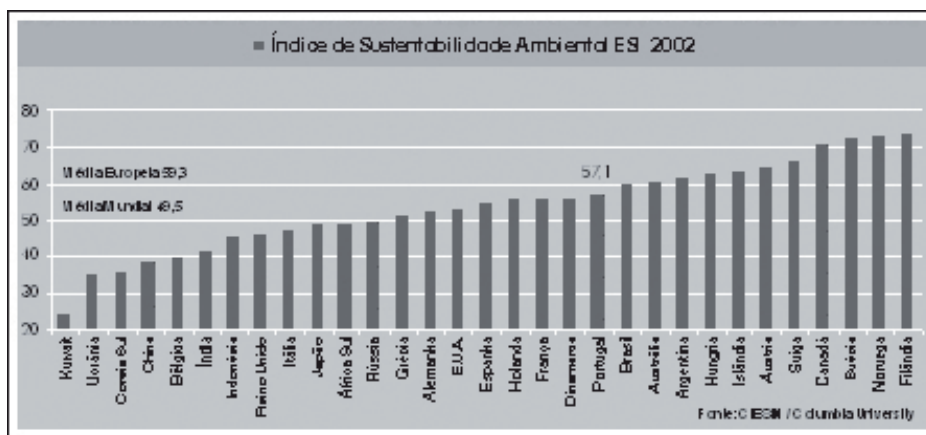
No que tange especificamente à sustentabilidade de assentamentos humanos, somam-se a estes esforços todas as contribuições do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), que é uma agência especializada da ONU, criada em 1978 e dedicada à promoção de cidades socialmente e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado.

A partir de todos estes esforços internacionais, do programa de implementação da Agenda 21, da Declaração do Rio, das contribuições derivadas da Habitat II, realizada em 1996 em Istambul, da reafirmação destes compromissos durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo (Rio + 10), no ano de 2002, passou-se a adotar um conceito de **sustentabilidade ampliada**. Esta idéia reside na indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e na necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza. É a união entre a Agenda Ambiental e a Agenda Social.

Para o efetivo desenvolvimento devem ser consideradas, dentre outras, questões estratégicas ligadas à geração de emprego e renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à construção de cidades sustentáveis e à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão.

Com base nessas novas premissas, e retornando ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) referido anteriormente neste trabalho, verificou-se a necessidade do acréscimo de uma variável ambiental na análise do desenvolvimento. A comprovar esta hipótese vislumbrou-se o caso da China e dos Estados Unidos, que ocupam posição de destaque quanto ao IDH e relativamente a questões ambientais caracterizam-se por uma contribuição negativa. O desenvolvimento, por atender a um conjunto de fatores interdependentes, não prescinde deste viés ambiental, o que justifica a adoção de políticas públicas integradas e em especial, para efeitos do presente trabalho, de uma Administração Pública composta por vários entes federativos. Juliana Reis Vieira³⁹ observa que, no ano de 2000, o Índice de Sustentabilidade Ambiental – ISA foi apresentado por pesquisadores das universidades de Yale e de Columbia⁴⁰, nos Estados Unidos, para tentar suprir uma deficiência do IDH. Este índice existe atualmente para cerca de 146 países e procura sistematizar 21 indicadores básicos, cada um deles com 2 a 8 variáveis, o que implica a ponderação de 76 variáveis ambientais dentre as quais se incluem qualidade do ar, biodiversidade e redução de poluição da água, do desperdício e do consumo.

Note-se que em 2002⁴¹, para se alcançar determinados índices, diversos aspectos foram levados em consideração, agrupados em cinco grandes eixos: sistemas ambientais, redução da saturação ambiental, redução da vulnerabilidade humana, capacidade social e institucional, e supervisão global. Nesta classificação, de acordo com as variáveis do ISA 2005, o Brasil ficaria em 11º lugar, com 62,2 pontos⁴²:



Juliana Reis Vieira⁴³ destaca ainda a apresentação do chamado IDH Ambiental pelo BNDES⁴⁴, índice que agrega variáveis do IDH e do ISA na busca de uma análise do desenvolvimento do país onde sejam levadas em consideração aspectos referentes à sustentabilidade, fazendo a seguinte observação:

³⁹ VIEIRA, Juliana Reis. Cidades Sustentáveis. In: **Fundamentos teóricos de direito ambiental**. Maurício Motta (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 328.⁴⁰ O Yale Center for Environmental Law and Policy (YCELP) e o CIESIN – Center for International Earth Science Information Network, em colaboração com o World Economic Forum and the Joint Research Centre of the European Commission, foram os responsáveis pela criação do chamado ESI – 2002 Environmental Sustainability Index.

⁴¹ Juliana Reis Vieira (op. cit. P. 328) destaca que, no cálculo do ESI 2005, alguns fatores foram modificados, de forma que passaram a ser 76 as variáveis ponderadas e 21 os indicadores, mantendo-se 5 componentes. Fonte: ESI – Environmental Sustainability Index – CIESIN / Columbia University. Disponível em: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/esi>. Acesso em 13 ago. 2007.

⁴² Disponível em: <http://sedac.ciesin.columbia.edu/es/esi/ESI2005_policysummary.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2007.

⁴³ VIEIRA, op. cit. p. 330.

⁴⁴ Matéria elaborada por MELO, Liana. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 24. mar. 2007. Disponível em: <www.oglobo.com.br>. Acesso em: 12 out. 2007.

Assim, países como os Estados Unidos e China, que ocupavam boas colocações no ranking do IDH, caíram vertiginosamente na classificação proposta pelo IDH-Ambiental, por apresentarem um modelo de crescimento descolado das premissas sustentáveis, por terem um alto consumo de recursos e energia não-renováveis, despreocupação com o equilíbrio ambiental, poluição, etc.

2.4 Sustentabilidade regional

Com base nos conceitos referidos de desenvolvimento e sustentabilidade, só haverá que se falar em sustentabilidade regional onde houver uma situação fática que envolva o desenvolvimento em seus vários aspectos (ambiental, social, econômico etc.), bem como a idéia de sustentabilidade (condições de se manter uma qualidade de vida digna para as gerações presentes e futuras), considerados em um espaço geográfico que abranja mais de um município.

Faz-se necessária a compreensão de uma dimensão que ultrapasse os limites políticos territoriais dos municípios e a necessidade de intervenções práticas que considerem esta realidade. Estas intervenções podem vir sob a roupagem de serviços públicos, por exemplo.

Tomando-se como parâmetro o que algumas normas definiram como interesse regional, por vezes não com essa nomenclatura, vislumbra-se, efetivamente, a necessidade de uma atuação conjunta em determinada atividade.

A Lei Complementar nº 14/73 incluiu entre dentre os serviços comuns de interesse metropolitano: saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviço de limpeza pública; transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado; aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal.

A Lei Complementar Estadual nº 81/98, que dispôs sobre a Região Metropolitana de Londrina, Paraná, define como de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região, dentre outros: saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgoto e serviço de limpeza pública, e uso do solo metropolitano.

A Lei Complementar Estadual nº 87, que dispôs sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro define o que considerou como de interesse metropolitano ou comum: as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supramunicipais.

Considerações finais

A análise do papel das Regiões Metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional mostra-se relevante na medida em que o Direito pretende apresentar respostas às demandas oriundas da realidade social, econômica etc.

As Regiões Metropolitanas, no Direito brasileiro atual, correspondem a uma previsão constitucional que autoriza os Estados a constituir organismos voltados para a gestão dos interesses regionais, aqueles que são de interesse de mais de um município, e que por isso não têm a particularidade de ser conceituados como interesse predominantemente local, atraindo para os municípios a competência para legislar e executar medidas voltadas para seu efetivo atendimento.

Transpassados para a órbita de uma pluralidade de municípios, os interesses regionais necessitam de um tratamento uniforme, a ser administrado por todos os que estão envolvidos com ele.

É neste particular que a idéia de sustentabilidade se faz presente, tendo em vista que as políticas públicas a ser adotadas pelos Estados e municípios, e também pela União, devem estar coordenadas, com vistas a proporcionar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações não só de determinado município, mas de toda uma região que tem características comuns, pois a adoção de determinado comportamento em um local específico terá conseqüências além dos limites geopolíticos estabelecidos.

É na questão ambiental que esta situação aparece com melhor clareza, havendo hoje em dia diversos estudos analisando e comprovando a necessidade de uma atuação cujos reflexos possam ser sentidos em lugares distantes de onde ela foi iniciada.

No entanto, a sustentabilidade, sob a ótica jurídica, não está ligada tão-somente à questão ambiental, mas também a diversos aspectos: social, econômico, político.

É sobre este último aspecto, o político, que recaem as maiores responsabilidades para uma efetiva compreensão do assunto e a formulação de organismos capazes de interagir para o desenvolvimento regional.

Neste sentido, afirma Elida Séguin⁴⁵:

No desenvolvimento sustentável, importa analisar as normas, os princípios que as regem e o contexto político-econômico onde os acontecimentos se desenrolam.

⁴⁵ SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental**: nossa casa planetária. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 135.

O último aspecto assume capital importância e chega a definir a política ambiental a ser adotada e o destino de inúmeras pessoas.

Este é o papel reservado ao Direito quando se tem em pauta o tema da sustentabilidade.

Ainda que seja possível extrair atualmente uma normatização concreta e de aplicabilidade imediata sobre o funcionamento das Regiões Metropolitanas, é no espaço político que residem os maiores desafios para a implementação destes órgãos gestores dos interesses regionais.

Como lembra Elida Séguin, tem-se como meta a transformação do “desenvolvimento sustentável rumo ao desenvolvimento sustentado”⁴⁶.

Um desenvolvimento capaz de se autogerir, baseado nos princípios constitucionais vigentes, dentre eles o da solidariedade, do desenvolvimento, da democracia e da cidadania.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz; CARNEIRO, José Mário Brasiliense; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho (orgs.). **O impasse metropolitano**: São Paulo em busca de novos caminhos. São Paulo: Konrad Adenauer, 2000.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Marcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil**: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 24, 2001.
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. In: **Revista de Direito Ambiental** 21, jan-mar/2001, p. 57-82.
- ARAGÃO, Alexandre dos Santos. **Direito do serviço público**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BRASIL. **Emenda Constitucional nº 01**. Promulgada em 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 26 set. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 429 p.
- BRASIL. **Lei n. 11.107**, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em:

⁴⁶ SÉGUIN, op. cit. p. 140.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 21 set. 2008.

BRASIL. **Lei Complementar n. 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 26 set. 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. In: **Revista de Direito Público** 37-38, jun-mar/76, p. 19-24.

GRAU, Eros Roberto. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental. São Paulo: RT, 1983

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/2005**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos**: comentários à Lei 11.107/2005. São Paulo: RT, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELO, Liana. Jornal **O Globo**. Rio de Janeiro, 24 mar. 2007. Disponível em: www.oglobo.com.br. Acesso em: 12. out. 2007.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Claudia Alves de. **Meio ambiente cotidiano**: a qualidade de vida na cidade. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS / PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano e IDH**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 22 set. 2008.

_____. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, **Resolução n. 41/128**, de 4 de dezembro de 1986. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>>. Acesso em: 22 set. 2008.

PARANÁ. **Lei Complementar n. 81**, de 17 de junho de 1998. Institui a Região Metropolitana de Londrina, constituída pelos municípios que especifica. Disponível em: <www.pr.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2008.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1977.

RIO DE JANEIRO. **Lei Complementar n. 87**, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências. Disponível em: <www.alerj.rj.gov.br>. Acesso em: 28 set. 2008.

ROLNIK, Raquel. Novas perspectivas para a gestão metropolitana: o papel do Governo Federal. Seminário Internacional. **O desafio da gestão das Regiões Metropolitanas em países federativos**. 2004. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/perm/cdui/SIGRMPF.htm#s1>>. Acesso em: 6 jun. 2008.

SÉGUIN, Elida. **O direito ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *apud* DALLARI, Adilson Abreu. O Uso do Solo Metropolitano. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 101, p. 37, jul-ago 1970.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. A solução do Rio de Janeiro para a polêmica do saneamento básico na Região Metropolitana. In: **e-Revista Questões Municipais**, Vila Velha, nº 0, mar-mai. 2008. Disponível em: <<http://www.procuradoresmunicipais.com.br/procuradores.asp?secao=erevista&idcat=3>>. Acesso em 21: set. 2008.

VASCO, José Alexandre Cavalcanti. **Formas especiais de organização do território na federação brasileira**. Dissertação de Mestrado em Direito da Cidade. UERJ. 2007.

VIEIRA, Juliana Reis. Cidades Sustentáveis. In: **Fundamentos teóricos de direito ambiental**. Maurício Motta (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.