

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E REGIÕES METROPOLITANAS

PUBLIC CONSORTIA AND METROPOLITAN AREAS

Ernani Contipelli¹

Daniel Francisco Nagao Menezes²

Resumo

O desenvolvimento urbano experimentado pelo Brasil desde a década de 60 criou aglomerações urbanas desordenadas e, com a conurbação de cidades limítrofes, sem qualquer organização racional do Estado. Os problemas sociais, considerando o espaço geográfico conurbado são problemas regionalizados e não, locais ou estaduais, transformando os problemas sociais em problemas metropolitanos. O objetivo geral do artigo é analisar como estas regiões metropolitanas estão organizadas juridicamente e, como elas podem resolver extrajudicialmente os conflitos que surgem das gestões locais de política públicas. O artigo abordará a estrutura jurídica das regiões metropolitanas e as possibilidades de criação de mecanismos de solução de conflitos públicos entre os entes políticos envolvidos.

Palavras Chaves: Regiões Metropolitanas; Consórcios Públicos; Políticas Públicas Regionais.

Abstract

Urban development experienced by Brazil since the 60 urban agglomerations created and disorderly, a conurbation with neighboring cities, without any rational organization of the state. Social problems, considering the geographical space conurbado problems are not regionalized, state or local, transforming social problems in metropolitan problems. The

¹ Pós-Doutor em Direito Constitucional Comparado – Universidad Complutense de Madrid. Doutor em Direito do Estado – PUC/SP. Mestre em Filosofia do Direito e do Estado – PUC/SP. Especialista em Direito Tributário – PUC/SP. Pesquisador Visitante no Centro Interdipartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e Comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universidad Pompeu Fabra (Espanha) e no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Professor Visitante da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha). Professor Titular do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unochapecó.

² Advogado, Mestre e Doutorando em Direito Político Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, professor universitário da mesma instituição.

overall objective of the paper is to analyze how these metropolitan areas are legally organized and how they can resolve conflicts out of court arising from local administrations of public policy. The article will address the legal structure of metropolitan regions and the possibilities of creating mechanisms for resolving disputes between public political entities involved.

Key Words: Metropolitan Regions; Public Consortia; Regional Public Policy.

1) Introdução

O processo de urbanização brasileiro advém em grande parte da manutenção das relações sociais do período colonial. O Brasil surge como colônia agrícola de Portugal, possuindo uma ocupação geo espacial desordenada, concentrando-se nas cidades portuárias e, com pontos de colonização no interior, vinculados à exploração de alguma atividade econômica (arquipélagos econômicos).

Esta lógica somente é quebrada na década de 40 do século passado, com o incremento do que denominamos capitalismo tardio, resultante da indução do Estado à indústria de base que, dentre de umas das consequências leva a mudança de população do campo para a cidade, sendo que em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Estamos diante de um movimento de construção urbana forçado, necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc.

Da década de 60 em diante o Brasil, especialmente as grandes cidades, vivem o fenômeno da conturbação que significa a unificação física dos seus territórios. Este fenômeno cria uma única realidade física porém, com vários entes políticos envolvidos, seja no plano horizontal (municípios) como também vertical (união, estados e municípios).

Os centros urbanos, atualmente, expandiram-se em tamanho e população, criando conglomerados urbanos que possuem uma natureza econômica e social altamente complexa que chega a ponto de inviabilizar a execução de qualquer planejamento ou mesmo, a execução de políticas públicas ou econômicas, na esfera puramente local, em vista da existência de uma multiplicidade de interesses territoriais conexos.

O grau de complexidade dos centros urbanos atualmente atingiu um nível tal, que, obriga todo gestor público a planejar e executar qualquer política pública ou econômica a partir da organização complementar das economias e características sociais das cidades de uma determinada região. O setor privado, também necessita da mesma lógica de planejamento integrado (complementar) de suas atividades econômicas não se aplicando mais à realidade atual a velha teoria de indústria motriz ou, arranjo produtivo local.

Transportando a questão para o campo jurídico, encontramos o atual Pacto Federativo brasileiro, construído com a Constituição Federal de 1988 a qual estruturou o Pacto sobre três tipos de entes federados – União, Estados e Municípios. Para os conglomerados urbanos, o constituinte previu a criação de Regiões Metropolitanas, criadas por lei estadual.

Na prática, as Regiões Metropolitanas são vazias de conteúdo não conseguindo gerir adequadamente o problema urbano regional do Brasil. Isto porque, embora o constituinte tenha atribuído o poder de criar regiões metropolitanas ao legislador estadual, não pode o legislador criar obrigações aos entes federados (especialmente os municipais) fora daquelas previstas na Constituição Federal.

As competências previstas na Constituição são pré determinadas pelo texto constitucional, não podendo o legislador ordinário estadual alterar a distribuição de competências. Além disso, não existe na Constituição nenhuma previsão de competência metropolitana, muito embora os problemas na atualidade sejam regionais.

Não pode, à título de exemplo, a Lei Complementar Estadual, ao criar uma região metropolitana, determinar que um município X realize a coleta de lixo do município vizinho Y, sob pena de invasão de competências.

Em muito este problema decorre da mudança de entendimento durante o trabalho da Assembleia Constituinte que, retornou ao texto original da Constituição de 67, somente mudando a competência para criação da Região Metropolitana.

Para superar o impasse jurídica trazido pela Constituição que, na prática, esvazia as tentativas de atuação conjunta dos municípios, é amenizada através de soluções apontadas

pelo direito administrativo, soluções como convênios, agências metropolitanas e, especialmente os Consórcios Públicos.

A Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 fornece as bases jurídicas para a formação de consórcios públicos no país. Eles podem ser formados pelos entes federativos – União, Estados e Municípios – e sua finalidade é realizar objetivos de interesse comum. Ao lado de outras pessoas de direito público interno, como as autarquias e as fundações de direito público, o consórcio público é um ente que compõe a administração indireta de cada um dos consorciados e segue o regime de direito público. A nova legislação dispõe ainda sobre a possibilidade deste novo ente realizar gestão associada de serviços públicos, o que torna, uma grande inovação na execução de Políticas Públicas regionalizadas.

O fundamento teórico da Lei de Consórcios Públicos, permitido pela alteração do art. 241 da CF pela EC 19/98 – superando o antigo conceito de consórcios administrativos - é o dever de cooperar que atinge todos os cidadãos e entes políticos, criando um Princípio de Solidariedade.

O gestor público que necessariamente precisa realizar o esforço cooperado para a solução de problemas e não o faz, atenta contra os preceitos da administração pública, particularmente no que se refere à eficiência. Importante ressaltar que o conceito de eficiência na gestão pública vem atrelado ao de eficácia. A ação é eficiente, portanto, se produz o efeito desejado, seguindo normas e padrões de conduta mais adequados para que o resultado possa ser obtido. É eficaz se atinge o bom resultado, ou seja, o resultado esperado de fato.

Assim, o direito administrativo ordinário acaba por possuir uma efetividade muito maior que o próprio texto da Constituição que pretende regular as regiões metropolitanas.