ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 2 **REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL: AVANCES y RETOS EN EL PLANEAMIENTO y LA GOBERNANZA DE UN TERRITORIO DE DESIGUALDADES POST ESTATUTO DE LA METRÓPOLI**
Autor(es)	Cid Blanco Junior
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6cap2

Título do livro	**Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Rebello Tavares
Volume	4
Série	**Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-022-6
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-022-6

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 2

REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL: AVANCES Y RETOS EN EL PLANEAMIENTO Y LA GOBERNANZA DE UN TERRITORIO DE DESIGUALDADES POST ESTATUTO DE LA METRÓPOLI

Cid Blanco Junior[1]

1 INTRODUCCIÓN

Brasil es una República federativa compuesta por 26 estados y el Distrito Federal, con un total de 5.570 municipios, cada uno con sus propios representantes ejecutivos (gobernadores y alcaldes)[2] elegidos por voto directo, además de sus representantes legislativos (senadores, diputados federales, diputados estaduales/distritales y concejales).[3] De este total de municipios, el 74% tiene hasta 10.000 habitantes y el 96% tiene hasta 30.000 habitantes, el 25% de los cuales fue creado después de la promulgación de la Constitución Federal (CF) de 1988 (Caldas, 2015, p. 70). Datos recientes del Ipea (2019) indican que actualmente hay 76 regiones metropolitanas (RMs) en Brasil, 3 regiones de desarrollo integrado (Rides)[4] y 5 aglomeraciones urbanas (AUs), que suman 84 unidades territoriales urbanas legalmente institucionalizadas, que comprenden 1.423 municipios (25,5% del total) – 1.306 metropolitanos, 56 en Rides y 61 en AUs – donde viven más de 121 millones de personas (IBGE, 2018), lo que equivale a alrededor del 58,2% de la población estimada en el país.

Este documento presenta el actual proceso de institucionalización de las RMs en Brasil, a través del análisis del proceso histórico hasta la aprobación de la legislación nacional vigente – Estatuto de la Metrópoli (EM) – promulgada en

1. Arquitecto y urbanista en la Universidad de São Paulo (USP); especialista en planificación y gestión de programas para reducir la pobreza urbana por el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano y en diseño y desarrollo de viviendas por el Departamento de Arquitectura y Entorno Construido de la Facultad de Ingeniería de Lund; máster en arquitectura y urbanismo en la Escuela de Ingeniería de São Carlos en la USP; consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); y estudiante de doctorado en urbanismo en la Facultad de Arquitectura da Universidad de Lisboa. *E-mail*: <cidblanco@uol.com.br>.

2. Llamados prefectos (*prefeitos*). Originalmente, el Ejecutivo municipal brasileño estaba en la Cámara Municipal y era ejercido por los concejales (*vereadores*). Desde el siglo XIX, algunas provincias crearan las figuras del prefecto – un administrador nombrado por los presidentes de provincia – inspiradas en el modelo francés. Con la democratización y recuperación de la autonomía política municipal los prefectos empezaron a ser elegidos directamente por la población.

3. Llamados *vereadores* de la tradición medieval de las cámaras/concejos municipales portugueses herederas de las curias romanas con funciones administrativas y judiciales. Actualmente, son los "parlamentos" municipales.

4. El art. 43 de la CF de 1988 permite el establecimiento de regiones de desarrollo en municipios de diferentes estados, pero miembros de un mismo complejo social y geoeconómico, con el objetivo de desarrollar y reducir las desigualdades, conformando una RM interestatal.

enero de 2015 y revisada en mayo de 2018. Además, el informe será ilustrado por la presentación del estudio de caso de la región metropolitana de Río de Janeiro (RMRJ), con el fin de mostrar cómo se ha aplicado la legislación vigente en el país.

2 REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL ANTES DEL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI

La primera mención del tema metropolitano en la legislación brasileña ocurrió en la CF de 1937, aunque de manera indirecta, cuando en su art. 29 presentó la posibilidad de que los municipios de la misma región se organicen para brindar mejor los servicios públicos comunes (Brasil, 1937). Sin embargo, esto nunca fue efectivado y la CF de 1946 no abordó el tema, dejando la regulación de estos grupos a las constituciones estatales, que lo hicieron. Según Serrano (2009, p. 141), la mayoría de los estados brasileños en ese momento tenían en sus constituciones la posibilidad de formar agrupamientos de municipios para incentivar el desarrollo o prestar mejores servicios públicos, hecho que a nivel nacional solo se volvió a regular en los años 1960, ya durante la dictadura militar (1964-1985).

La CF de 1967 y la Enmienda Constitucional de 1969,[5] en su art. 157, § 10 y art. 164, respectivamente, señalaron que el establecimiento de las RMs en Brasil era responsabilidad del gobierno federal, que podía constituirlas con municipios que fueran parte de la misma comunidad socioeconómica, con el fin de realizar servicios comunes (Brasil, 1967; 1969). A principios de la década de 1970, la población brasileña ya era casi un 60% urbana y cinco capitales superaban el millón de habitantes (IBGE, 1970): São Paulo (5.978.977), Rio de Janeiro (4.315.746), Belo Horizonte (1.255.415); Recife (1.084.459) y Salvador (1.027.142). En ese momento, estas ciudades ya formaban un solo territorio urbanizado contiguo con los municipios en su entorno inmediato.

Fue bajo este reglamento legal que se institucionalizaron las primeras RMs de Brasil. Establecidas mediante leyes complementarias federales,[6] entre 1973 y 1974 se institucionalizaron nueve RMs, incluyendo las capitales de los principales estados del país y sus áreas de influencia directa, y se definieron temas de interés común. Los servicios comunes a los municipios fueron: i) planificación del desarrollo económico y social; ii) saneamiento básico, incluidos los servicios de agua, alcantarillado y limpieza pública; iii) uso de suelo metropolitano; iv) transporte y sistema vial; v) producción y distribución de gas canalizado; y vi) aprovechamiento de los recursos

5. En los estudios constitucionales y políticos brasileños la Enmienda Constitucional de 1969 es considerada una nueva Constitución ante a la de 1967, esto por la naturaleza de los cambios alteró completamente el orden establecido en 1967.

6. Que reglamenta el art. 164 de la CF de 1967, se aprobó la Ley Federal Complementaria nº 14, de 8 de junio de 1973, que creó las RMs de São Paulo (São Paulo), Belo Horizonte (Minas Gerais), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Belém (Pará), Recife (Pernambuco), Salvador (Bahia), Curitiba (Paraná) y Fortaleza (Ceará), y la Ley Federal Complementaria nº 20, de 1 de julio de 1974, que creó la RMRJ.

hídricos y control de la contaminación ambiental (Blanco Junior, 2017, p. 4; Brasil, 1973).

La gobernanza prevista para estas RMs fue centralizada y vertical. De acuerdo con la ley, cada RM tendría un consejo deliberante (CD), presidido por el gobernador del estado y compuesto por cinco miembros, todos designados por el titular del Poder Ejecutivo estatal,[7] y un consejo consultivo (CC), integrado por un representante de cada municipio de la RM, bajo la dirección del presidente del CD. Ambos deberían ser creados mediante la ley estatal. El CD tuvo a su cargo la elaboración del Plan de Desarrollo Integrado, además de programar y coordinar la ejecución de los servicios y programas comunes y proyectos de interés metropolitano. El CC solo tenía la responsabilidad de emitir opinión y sugerir medidas (Compans, 2015, p. 3-4).

En este contexto, la gestión metropolitana quedó en manos de los gobiernos estatales, responsables de la competencia técnica y financiera de los consejos y de los nuevos órganos metropolitanos creados. La ejecución de programas y proyectos, así como los servicios comunes, contarían con el apoyo financiero del gobierno federal, como parte de la Política Nacional de Desarrollo Urbano relacionado con la expansión de la producción industrial y la consolidación de las metrópolis como ubicación de este proceso (Blanco Junior, 2017, p. 4).

Este marco legal e institucional no sería revisado hasta 1988, cuando la nueva CF trajo cambios al pacto federativo brasileño, dando autonomía a los gobiernos municipales, con la ampliación de sus poderes y responsabilidades. Según Santos (2018a, p. 56, traducción nuestra), la nueva CF vació el tema de la gestión metropolitana al no insertarla en el ámbito de la política urbana, definida en el art. 182, restringida "a instituir normas de política urbanística dentro de los límites de un solo municipio".

En cuanto al tema metropolitano, el CF solo abordó en su art. 25, § 3º, la transferencia a los estados de la responsabilidad de la creación de RMs y nuevas formas de aglomeración de municipios:

> § 3º – Los estados podrán, mediante ley complementaria, instituir regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y microrregiones, constituidas por grupos de municipios vecinos, para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (Brasil, 1988, traducción nuestra).

El cambio de competencia en la creación de las RMs no cambió el *modus operandi* de la gestión metropolitana creado durante el régimen militar. Los gobiernos estatales siguieron siendo responsables técnica y financieramente de las instituciones creadas en los gobiernos militares para gestionar las metrópolis. Sin embargo, la nueva Constitución municipalista vació el papel de los gobiernos

7. En referencia a los Estados federados.

estatales en la planificación regional y la importancia de la gestión del territorio metropolitano, abordando el tema solo de manera superficial.

Las décadas de 1980 y 1990 se caracterizaron por bajas inversiones debido al entorno económico recesivo y la ausencia de políticas públicas para resolver los crecientes problemas de las ciudades brasileñas, que ya concentraban alrededor del 80% de la población del país (IBGE, 2000). La adopción de una política neoliberal a nivel nacional en la década de los noventa, con la reestructuración de los organismos públicos orientados a la consolidación de un Estado mínimo, asociada a la fuerte crisis fiscal de los gobiernos estatales, provocó el desmantelamiento o incluso el cierre de las instituciones estatales de gestión metropolitana, que perdieron espacio e importancia, dando lugar a organismos burocráticos que no tienen rol en la planificación y gestión del territorio metropolitano (Blanco Junior, 2017, p. 5).

Durante poco más de veinte años (1974-1995), no se creó ninguna RM en Brasil, incluso después de la promulgación de la nueva Constitución. Souza (2003, p. 51) señala que esto se debió al fuerte rechazo al modelo político centralizador de los gobiernos militares y a una cierta obsesión por el localismo como escala ideal para instaurar la nueva democracia.

En 2000, la inclusión de la vivienda como derecho constitucional trajo una nueva dimensión a la problemática urbana y reforzó el carácter estructurante de las políticas públicas para abordar las desigualdades sociales presentes en las grandes ciudades brasileñas. Durante la década del 2000 se lograron varios marcos normativos para el fortalecimiento del derecho a la ciudad, garantizados por la CF de 1988, como resultado de la articulación de movimientos sociales por la reforma urbana, culminando con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001), y la creación del Ministerio de Ciudades, en 2003.

El Estatuto de la Ciudad reglamenta los arts. 182 y 183 de la CF que tratan de política urbana, estableciendo para los gestores urbanos instrumentos urbanos convergentes con la necesidad de llevar a cabo políticas de desarrollo urbano socialmente justas. La creación de un ministerio dedicado a las ciudades, por su parte, trajo varios beneficios con acciones dedicadas al universo de las políticas urbanas, las cuales recibieron tratamiento adecuado en leyes que establecían plazos para la aprobación obligatoria de planes sectoriales específicos (vivienda, saneamiento, residuos sólidos, movilidad) y vinculaban la su realización con acceso a recursos públicos federales (Caldas, 2015, p. 43).

Otro punto importante del Estatuto de la Ciudad es la elaboración obligatoria de planes directores (PDs) para todos los municipios del país con más de 20 mil habitantes. El extenso proceso de planificación a nivel local que se apoderó del país, a partir de la Campaña de Planes Directores (2005-2006), señaló la necesidad

de discutir el tema metropolitano, ya que los problemas de muchos municipios brasileños ya no podían ser resueltos de forma aislada (Blanco Junior, 2017, p. 5).

El tema metropolitano había vuelto a la guía (*agenda*) política desde 2004, cuando el entonces diputado federal Walter Feldman presentó un proyecto de ley (PL) conocido como el EM, una versión de las metrópolis para el Estatuto de la Ciudad. El PL nº 3.460/2004 tenía como objetivo instituir directrices para la Política Nacional de Planificación Regional Urbano y también crear el Sistema Nacional de Planificación e Informaciones Regionales y Urbanas.

Después de ser analizado en la Cámara de Diputados, el PL pasó por varios intentos y evaluaciones, siendo archivado en 2007 y nuevamente a principios de 2011. Poco tiempo después, fue desarchivado y el diputado federal Zezéu Ribeiro (1949-2015) fue designado su relator. A partir de ahí, con el objetivo de discutir y presentar el EM para todo país, el diputado coordinó una serie de actos públicos que ayudaron en la elaboración del proyecto sustituto (PL nº 5/2014), propuesto en noviembre de 2013 (Blanco Junior, 2015).

Además, a principios de 2013, la divulgación de la decisión del Tribunal Supremo Federal (Supremo Tribunal Federal – STF) sobre Acciones Directas de Inconstitucionalidad (ADI)[8] que versó sobre la titularidad de los servicios de saneamiento básico en la RMRJ (ADI nº 1.842)[9] y en el estado de Bahía (ADI nº 2.077)[10] contribuyó al debate en curso. Según Brasil (2013, traducción nuestra), en el caso metropolitano, la titularidad de los servicios comunes debe pertenecer al "colegiado formado por los municipios y el estado federado", siendo que "la participación de las entidades en este colegiado no necesita ser igual, siempre que se pueda prevenir la concentración del poder de decisión en el ámbito de una sola entidad" (Almeida, 2013, p. 136-137, traducción nuestra).

Fue en este contexto que comenzó 2014, luego de un amplio debate participativo sobre el tema metropolitano y un elaborado sustituto. Para completar, una Propuesta de Enmienda a la Constitución (PEC)[11] se presentó al

8. La ADI es un instrumento procesual del régimen de control de constitucionalidad concentrado utilizado para cuestionar leyes ordinarias.

9. ADI nº 1.842, propuesta en 1998 por el Partido Laborista Democrático (Partido Democrático Trabalhista – PDT), alega que con la revisión de la legislación de la RMRJ, el gobierno del estado pasaría a administrar la mayoría de las funciones que la CF reservaba para municipios, siendo artículos inconstitucionales de la ley que transfirieron al estado la organización y distribución del servicio de saneamiento (Schneider, 2014).

10. La ADI nº 2.077 fue propuesta en 1999 por el Partido dos Trabalhadores (PT) en virtud de las disposiciones de la Constitución del Estado de Bahía que atribuían al estado la competencia sobre los servicios básicos de saneamiento. La sentencia publicada en 2013 resolvió la propiedad de los municipios sobre los servicios básicos de saneamiento (Santos, 2018a, p. 57).

11. PEC nº 13/2014, del senador Aloysio Nunes Ferreira, abordó la institución de RMs, AUs y microrregiones en Brasil y destacó la posibilidad de la institución de RMs por parte de la Unión; la asignación de una parte de la participación en los ingresos fiscales a un organismo de gestión metropolitano; y el establecimiento del Plan Director Metropolitano, en los casos en que la ordenación territorial se considere función pública de interés común (FPIC). Fue radicado en diciembre de 2018 (Brasil, 2014).

Senado Federal en mayo de 2014, con cambios en los artículos de política urbana, incluido el tema metropolitano. Pese a ello, en poco más de un año, el EM fue revisado, debatido y aprobado en diciembre y sancionado por la presidenta Dilma Rousseff en enero de 2015, trayendo nuevas obligaciones y estableciendo plazos, no necesariamente alineados con la ADI o PEC.

Las nuevas obligaciones estuvieron acompañadas de muchas dudas y se identificaron puntos controvertidos, como veremos más adelante. La polémica no duró mucho y en 2015 se creó un subcomité metropolitano de gobernanza en la Cámara de Diputados para mejorar el estatuto. Luego de una encuesta enviada a todos los estados y un informe con propuestas de revisión y mejora del EM, en noviembre de 2017, el diputado federal Miguel Haddad, presidente del subcomité, presentó el PL nº 9.011, que tenía entre sus principales objetos: i) modificar el EM para establecer un nuevo plazo para la elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI); y ii) establecer criterios para la realización de audiencias públicas durante el proceso de elaboración del plan.

Sin embargo, incluso antes de ir a la votación, en enero de 2018 se firmó una Medida Provisional[12] (MP nº 818/2018) que proponía un cambio en el plazo para la elaboración de los planes para diciembre de 2021, entre otros temas muy cercanos al PL en proceso. Sin embargo, al momento de su conversión en Ley Federal nº 13.683/2018, luego de debate en el Congreso Nacional, se habían revocado los artículos previstos tanto en el PL como en el MP sobre plazos y sus sanciones, debilitando aún más la gobernanza y la planificación metropolitana.

3 EL ESTATUTO DE LA METRÓPOLI Y LA REGLAMENTACIÓN DE LAS REGIONES METROPOLITANAS EN BRASIL

El EM – Ley Federal nº 13.089/2015 – es el instrumento legal que regula la gestión metropolitana en Brasil, estableciendo, según su art. 1º, "lineamientos generales para la planificación, gestión y ejecución de las funciones públicas de interés común en regiones metropolitanas y en aglomeraciones urbanas establecidas por los estados" (Brasil, 2015, traducción nuestra). Además de estas pautas generales, el EM también establece:

- normas generales para la elaboración del PDUI;
- reglas generales para la elaboración de los instrumentos de gobernanza inter-federativa; y

12. Según el derecho constitucional brasileño, una MP es un acto directo del presidente de la República, con fuerza inmediata de ley, sin la participación del Poder Legislativo, que solo estará llamado a discutirla y aprobarla en un momento posterior. Un MP, si no se aprueba en 120 días, pierde su efecto y hay que volver a proponerlo, con la prerrogativa de que ya ha sido rechazado previamente.

- criterios para el apoyo del gobierno federal a las acciones de gobernanza inter-federativa en el ámbito del desarrollo urbano.

Dado que su aprobación no tuvo el carácter de enmienda constitucional, la norma legal más actual sobre el proceso de institución de las RMs en Brasil sigue siendo la CF de 1988, que en su art. 25, § 3º, estableció que es competencia de los gobiernos estatales la creación de RM a través de una ley complementaria, como se presentó anteriormente.

De manera complementaria a la CF, el estatuto estableció requisitos mínimos que debe contener la legislación estatal, cuando la institucionalización de RM o AUs, y también exigió que los criterios técnicos adoptados en la definición de los municipios pertenecientes de la unidad territorial y de las FPICs. Además, el proceso de institucionalización de RM o AU debe estar precedido de estudios técnicos y audiencias públicas que garanticen la participación de los municipios que forman parte de la unidad territorial. Los criterios técnicos mínimos son:

> I – los municipios que integran la unidad territorial urbana;
>
> II – los campos funcionales o funciones públicas de interés común que justifiquen la institución de la unidad territorial urbana;
>
> III – la conformación de la estructura de gobernanza inter-federativa, incluyendo la organización administrativa y el sistema integrado de asignación de recursos y rendición de cuentas; y
>
> IV – los medios de control social de la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Sin embargo, a pesar de no cambiar la entidad responsable de la institución de las RMs, el EM, con su carácter normativo, estableció conceptos importantes para la institucionalización de nuevas RMs, o incluso para la revisión de las existentes. Se establecieron nueve conceptos fundamentales para la comprensión y gestión de las unidades territoriales brasileñas:

> I – Aglomeración urbana: unidad territorial urbana constituida por la agrupación de 2 (dos) o más municipios limítrofes, caracterizada por la complementariedad funcional e integración de dinámicas geográficas, ambientales, políticas y socioeconómicas.
>
> II – Función pública de interés común: política pública o acción insertada en el mismo, cuya ejecución por parte de un municipio, por sí solo, no es factible o tiene impacto en los municipios vecinos.

III – Gestión llena (integral):[13] condición de región metropolitana o aglomeración urbana que tiene:

a) formalización y delimitación mediante ley estatal complementaria;

b) estructura de gobierno inter-federativa propia, en los términos del art. 8º de esta ley; y

c) Plan de Desarrollo Urbano Integrado aprobado por ley estatal.

IV – Gobernanza inter-federativa: reparto de responsabilidades y acciones entre las entidades de la Federación en materia de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común.

V – Metrópoli: espacio urbano con continuidad territorial que por su población y relevancia política y socioeconómica tiene influencia nacional o sobre una región que constituye, al menos, el área de influencia de una capital regional, según los criterios adoptados por la Fundación Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

VI – Plan de Desarrollo Urbano Integrado: instrumento que establece, en base a un proceso de planificación permanente, viabilidad y gestión económico-financiera, lineamientos para el desarrollo estratégico territorial y proyectos estructurales para la región metropolitana y aglomeración urbana.

VII – Región metropolitana: unidad regional instituida por los estados, mediante ley complementaria, constituida por un conjunto de municipios limítrofes para integrar la organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común.

VIII – Área metropolitana: representación de la expansión continua del tejido urbano de la metrópoli, perturbado por la integración de los sistemas viales, cubriendo especialmente las áreas habitacionales, de servicios e industriales con presencia de desplazamientos en el territorio.

IX – Gobernanza inter-federativa de funciones públicas de interés común: reparto de responsabilidades y acciones entre entidades de la Federación en materia de organización, planificación y ejecución de funciones públicas de interés común, mediante la ejecución de un sistema integrado y articulado de planificación, proyectos, estructuración, ejecución, operación y gestión financiera (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Entre los conceptos descritos, se hace énfasis en la gestión integral, que, como se explicará a continuación, restringe la transferencia de recursos del gobierno federal y obliga a los gobiernos estatales a revisar sus leyes para la creación de RMs ya existentes, para adecuarse a los lineamientos establecidos. Otro destaque vino de la revisión del EM, cuando se agregó el concepto de área metropolitana,

13. La idea de "*gestão plena*" se acerca más de gestión integral, todavía no implique en total subsunción de los municipios a ella.

dejando clara la diferencia entre este concepto y el de región. En la mayoría de los países de América Latina, las RMs se denominan áreas, lo que genera confusión a la hora de traducir documentos. Lo mismo ocurre con algunos ejemplos europeos y norteamericanos.

Otro punto importante es el hecho de que el EM entregó al IBGE la responsabilidad de proporcionar los criterios necesarios para que un gobierno del estado establezca un nuevo RM. Sin embargo, nunca se explicitó qué criterios del IBGE deben utilizarse en la definición de metrópoli y, hasta la fecha, el instituto no ha realizado una publicación específica sobre el tema.

En cuanto a la creación de RMs compuestas por municipios pertenecientes a más de un estado de la Federación (RM interestatales), el estatuto establece que su institucionalización debe realizarse mediante una ley complementaria para ser aprobada en las asambleas legislativas de todos los estados involucrados.

Por tanto, el EM creó una norma única para la creación de RM y AU, estandarizando el tratamiento legal que se le dará a estas unidades territoriales, justificando su razón de existir. Según Royer (2015), en los años previos al estatuto, los criterios técnicos y geográficos para la creación de RMs fueron desiguales en diferentes estados, dando lugar a varias versiones sobre un mismo tema, como es el caso del estado de Santa Catarina, donde todos sus municipios integran alguna RM, y la RM central, en el estado de Roraima, que cuenta con solo dos municipios con poco más de 33 mil habitantes (IBGE, 2018).

En cuanto a las FPICs, una de las bases para la definición de una RM, el estatuto se presenta como la norma jurídica que da pautas generales para su planificación, gestión y ejecución. No existe un tema predefinido en el EM, siendo responsabilidad de la legislación estatal y los estudios necesarios, enumerar cuáles son las FPICs para cada RM o AU.

En cuanto a la gestión y planificación de las FPICs, aunque no hay un capítulo específico, los temas se tradujeron en el ámbito de la gobernanza inter-federativa, única responsable de ambos temas. El EM define la gobernanza inter-federativa, establece principios y lineamientos específicos y define una estructura mínima de gobernanza. Según el art. 6º, la gobernanza inter-federativa debe seguir los siguientes principios:

I – predominio del interés común sobre el lugar;

II – reparto de responsabilidades y gestión para promover el desarrollo urbano integrado;

III – autonomía de las entidades de la Federación;

IV – observancia de las peculiaridades regionales y locales;

V – gestión democrática de la ciudad, según los arts. 43 a 45 de la Ley nº 10.257, de 10 de julio de 2001;

VI – eficacia en el uso de los recursos públicos; y

VII – búsqueda del desarrollo sostenible (Brasil, 2015, traducción nuestra).

En cuanto a la gobernanza inter-federativa, no podemos olvidar una singularidad del sistema federativo brasileño garantizado por la CF de 1988: la autonomía de las entidades. Según la CF, la República Federativa de Brasil se caracteriza, según su art. 1º, "por la unión indisoluble de estados, municipios y Distrito Federal" (Brasil, 1988, traducción nuestra). Al incluir a los municipios como entidad federativa, la CF innovó al asegurar que tengan autonomía política constitucional, organizativa, financiera, legislativa y administrativa. Es el único ejemplo en el mundo, entre los veinte Estados federados existentes, que siempre ha sido considerado innovador y controvertido entre los estudiosos del tema (Goya, 2016, p. 12).

Uno de los puntos más importantes de esta autonomía está garantizado en el ítem VIII del art. 30 del CF: "promover, en su caso, un ordenamiento territorial adecuado, mediante la planificación y control del uso, parcelación y ocupación del suelo urbano" (Brasil, 1988, traducción nuestra). Es decir, el manejo del suelo en los municipios que son miembros de RM o AU sigue siendo competencia única y exclusiva de los entes municipales, a menos que el tema se considere de interés común y, por lo tanto, definido como FPIC, comenzando a ser abordado por la gobernanza. Lo mismo se aplica a cualquier otro tema de responsabilidad pública. Salvo que sean declarados de interés común, los temas quedan a cargo de los estados o municipios, según lo establezca el CF.

Debido a esta particularidad, los lineamientos del EM refuerzan que las diferentes acciones de los procesos de planificación y toma de decisiones, en lo que se refiere a las FPICs, deben ocurrir siempre de manera permanente y compartida en la gobernanza inter-federativa, y deben observarse los lineamientos establecidos por el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001) en su art. 2º.[14] Además, detalla temas relacionados con la distribución de recursos y el financiamiento de las FPICs, así como garantiza la participación ciudadana en todo el proceso.

Además de eso, los lineamientos para la estructura de gobernanza inter-federativa señalan no solo la necesidad de estructura organizativa técnica, sino también estructura física para el desarrollo de las obras. Esta propuesta de organización pública se refiere automáticamente a las estructuras estatales creadas durante los gobiernos militares, muchas de las cuales ya no existían, como fue el caso reciente de la Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

14. Establece pautas para el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y la propiedad urbana.

Es importante resaltar que, como se mencionó anteriormente, el EM indica que los costos de gobernanza y gestión de las FPICs deben ser compartidos, a diferencia del modelo creado en la década de 1970, cuando los recursos para la gestión de los órganos metropolitanos eran solo de los gobiernos estatales. En este sentido, se debe tener en cuenta que esta estructura de gobernanza está directamente ligada a la ejecución de los servicios públicos comunes, especialmente en los casos en que existe delegación para hacerlo, a fin de no vulnerar la autonomía municipal.

Otro punto importante y controvertido es la participación popular en la instancia deliberativa, que, en principio, no es lo mismo que la instancia ejecutiva, es decir, la formada por los representantes del Poder Ejecutivo que integran la RM o la AU. Ambos no tienen sus roles detallados, dejando su implementación sujeta a diferentes interpretaciones y definiciones en cada ley estatal complementaria.

En cuanto al apoyo del gobierno federal a la gobernanza inter-federativa, es necesario que la RM o la AU tengan el *status* de "gestión integral", según lo establecido en el inciso III del art. 2º, ya mencionado anteriormente. Además de utilizar el concepto de gestión integral como requisito, el ítem 3 del art. 13 dice que "se establecerán requisitos adicionales en la normativa para el apoyo de la Unión a la gobernanza inter-federativa" (Brasil, 2015, traducción nuestra), sin ser aclarado ni detallado en el propio estatuto.

Sin embargo, a pesar de las restricciones, en el EM se prevé el apoyo del gobierno federal para la elaboración y revisión de la PDUI, y en el caso de elaboración no es necesario que se cumpla con la gestión integral. Las RMs que no se ajusten al concepto de RM que establece el EM serán consideradas por la Unión como una AU a los efectos de las políticas públicas federales, ya sea con el propósito de transferir recursos o no.

Es importante resaltar que cuando se sancionó el EM, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Urbano Integrado, con recursos específicos y dirigidos a la gestión metropolitana, fue vetada por la presidenta Dilma Rousseff (arts. 17 y 18).

Por otro lado, al establecer los diferentes instrumentos de desarrollo urbano integrados en su capítulo IV, el EM señala los fondos públicos como una de las posibilidades, dejando la responsabilidad de la gobernanza inter-federativa y, por ende, de la legislación estatal, la creación de fondos específicos para la gestión metropolitano. Históricamente, los fondos metropolitanos se propusieron cuando se creó la RM en Brasil. Sin embargo, por depender exclusivamente de recursos públicos, muchas veces solo del gobierno del estado, estos fondos se han vuelto inoperantes o poco utilizados, sin cumplir un rol más efectivo en la gestión de problemas metropolitanos comunes.

Además de los fondos públicos y los instrumentos de política urbana enumerados en el art. 4 del Estatuto de la Ciudad, el EM también establece otros instrumentos para el desarrollo urbano integrado:

> I – Plan de Desarrollo Urbano Integrado;
>
> II – planes sectoriales inter-federativos;
>
> III – fondos públicos;
>
> IV – operaciones urbanas consorciadas inter-federadas;
>
> V – zonas de aplicación compartida de los instrumentos urbanísticos previstos en la Ley nº 10.257, de 10 de julio de 2001;
>
> VI – consorcios públicos, en cumplimiento de la Ley nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
>
> VII – acuerdos de cooperación;
>
> VIII – contratos de gestión;
>
> IX – compensación por servicios ambientales u otros servicios prestados por el municipio a la unidad territorial urbana, según el inciso VII del *caput* del art. 7º de esta ley; y
>
> X – asociaciones público-privadas inter-federativas (Brasil, 2015, traducción nuestra).

Muchos de los instrumentos previstos en el EM provienen del Estatuto de la Ciudad, así como de otras leyes, como la de los consorcios públicos, o son instrumentos típicos de las políticas sectoriales vinculadas al tema urbano. De los diez instrumentos enumerados, solo cuatro son totalmente nuevos e innovadores, ya que aportan a la escala metropolitana instrumentos que antes existían solo a escala municipal. Son: el PDUI; la Operación Urbana Consorciada Inter-federativa (Ouci); la compensación por servicios ambientales en el ámbito metropolitano; y la asociación público-privada inter-federativa (APP).

La elaboración de PDUIs fue uno de los puntos controvertidos, cuando se aprobó el EM en 2015, ya que estipulaba que todas las unidades territoriales tendrían hasta tres años después de la aprobación de la EM, es decir, enero de 2018, para desarrollar y aprobar los planes en las asambleas estatales. Además, el incumplimiento de este plazo daría lugar a una improbidad administrativa por parte del titular del Poder Ejecutivo del estado o agente público de la estructura de gobernanza inter-federativa. Esta situación se revirtió con la revisión de 2018, que puso fin a cualquier tipo de período obligatorio o sanción, en caso de que no se ejecute el PDUI. El plan ahora es necesario solo para obtener el estado de gestión integral.

Disponer del PDUI no exime a los municipios que integran la RM o AU de la elaboración de sus PDs, según establece el Estatuto de la Ciudad, ni sus

planes sectoriales (vivienda, saneamiento ambiental, movilidad, riesgo), que caso elija la gobernanza inter-federativa, también puede llevarse a cabo para toda la RM.

Es importante resaltar que los PDs de los municipios que forman parte de la RM o AU deben ser revisados, una vez aprobado el PDUI en la Asamblea Legislativa del Estado. Esto es necesario para que los planes se ajusten a lo establecido y aprobado por la gobernanza inter-federativa, ya que el PDUI solo puede convertirse en un PL, una vez aprobado por el órgano colegiado deliberativo. Al igual que con los PDs, los PDUIs deben revisarse cada diez años y considerar tanto las áreas urbanas como rurales de los municipios que forman parte de la unidad territorial.

Además, el proceso de redacción debe ser participativo, realizado "de manera conjunta y cooperativa entre representantes del Estado, los municipios que integran la unidad regional y la sociedad civil organizada" (Brasil, 2015, traducción nuestra), incluyendo la realización de audiencias públicas que deben realizarse ante divulgación previa, incluyendo documentos e información producidos y monitoreados por el Ministerio Público.

El contenido de la PDUI debe incluir como mínimo, según art. 12, § 1º, de la EM:

> I – los lineamientos para funciones públicas de interés común, incluyendo proyectos estratégicos y acciones prioritarias para inversiones;
>
> II – la macrozonificación de la unidad territorial urbana;
>
> III – los lineamientos sobre la articulación de los municipios en la subdivisión, uso y ocupación del suelo urbano;
>
> IV – los lineamientos para la articulación intersectorial de políticas públicas relacionadas con la unidad territorial urbana;
>
> V – la delimitación de áreas con restricciones de urbanización destinadas a proteger el patrimonio ambiental o cultural, así como las áreas sujetas a especial control por el riesgo de desastres naturales, si los hubiere;
>
> VI – el sistema de seguimiento y control de sus disposiciones; y
>
> VII – los lineamientos mínimos para la implementación de una política pública efectiva de regularización del suelo urbano, de conformidad con la Ley nº 13.465, de 11 de julio de 2017 (Brasil, 2015, traducción nuestra).

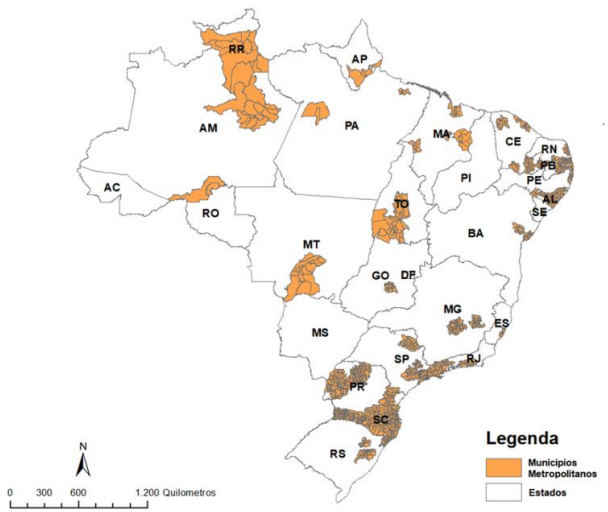
En el EM no se detalla los ítems antes mencionados, siendo la gobernanza inter-federativa la encargada de interpretar cada ítem y elaborar el PDUI a la luz de lo ya trabajado en los PDs municipales, adaptando instrumentos y lineamientos para la escala metropolitano. Lo mismo ocurre con los demás instrumentos de

desarrollo urbano integrado creados por el EM y que solo tienen referencias en el ámbito de la política urbana municipal. A diferencia del PDUI, no existe un mínimo de detalles o lineamientos para su implementación para la Ouci, la APP o la compensación ambiental.

Santos (2018b, p. 491) señala que, dado que las APPs y las operaciones urbanas de consorcios inter-federados son los únicos instrumentos que abordan la relación entre poder público e iniciativa privada en EM, tal vez deberían haber sido más detallados, ya que la mayoría de los proyectos metropolitanos tienden a ser de infraestructura y de gran interés para el sector privado.

Hasta la fecha, solo los RMs de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Vitória, Goiânia y Cuiabá han finalizado sus planes, y Vitória y Cuiabá han logrado aprobarlos en sus asambleas legislativas. En este sentido, de las 76 RMs del país, solo 6, es decir, el 7,9% del total, han elaborado planes metropolitanos. El resto, en su mayor parte, ni siquiera tiene un pronóstico de inicio. Desde el punto de vista de la gobernanza, con la excepción de Belo Horizonte, con su agencia de desarrollo, todos los demás tienen estructuras de gestión frágiles o incluso ninguna, según una encuesta del Ipea. En este sentido, aún no existe un marco institucional consolidado para la gestión metropolitana en el país que presente resultados del impacto de estos procesos en la solución de los problemas comunes de las ciudades que componen las 76 RMs brasileñas, es decir, para el 53,3% de la población brasileña.

MAPA 1
Regiones metropolitanas en Brasil



Fuente: Ipea (2019).
Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

A continuación, presentaremos cómo la RMRJ, una de las primeras instituidas en el país, se adaptó a la nueva legislación en la (re)estructuración de su gobernanza inter-federativa y en la elaboración de su Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Integrado (Pedui), a la luz de las determinaciones de la ADI que la obligó a realizar ambas acciones.

4 REGIÓN METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO

La RMRJ fue creada en 1974 mediante la Ley Federal Complementaria nº 20, que extinguió el estado de Guanabara y fusionó su territorio con el del estado de Rio de Janeiro. La gestión metropolitana fue encomendada a la Fundación para el Desarrollo de la Región Metropolitana (Fundrem), creada en 1975. Gran parte de los fondos federales destinados a la fusión del estado de Rio de Janeiro con el estado de Guanabara pasaron por Fundrem, incluyendo recursos para saneamiento básico y vivienda popular. Además, Fundrem tenía entre sus funciones la función de elaborar PDs para municipios sin estructuras técnicas, habiendo elaborado planes entre 1975 y 1979 en todo el estado. Sin embargo, con la crisis de los 1980, los recursos escasearon y el papel de la organización de actividades en el territorio metropolitano perdió fuerza, hasta que en 1989 Fundrem se extinguió oficialmente (Consórcio Quanta-Lerner, 2018a, p. 23-24).

De esta manera, la RMRJ estuvo prácticamente dos décadas sin una estructura o iniciativa enfocada en el tema metropolitano, ya que recién en 2008 se definió la elaboración de un Plan Maestro Decenal para la RMRJ y la creación de una agencia metropolitana para su gestión. Sin embargo, estas acciones no se desarrollaron hasta que el gobierno del estado instituyó el Comité Ejecutivo de Estrategias Metropolitanas (Santos *et al.*, 2014, p. 331).

El comité fue reemplazado en 2014 por un sector específico para la coordinación del territorio, la Cámara Metropolitana de Integración Gubernamental. La cámara fue administrada por el grupo ejecutivo de la RM, órgano colegiado formado por el gobernador del estado y los 21 alcaldes de los municipios que integraban la RMRJ.

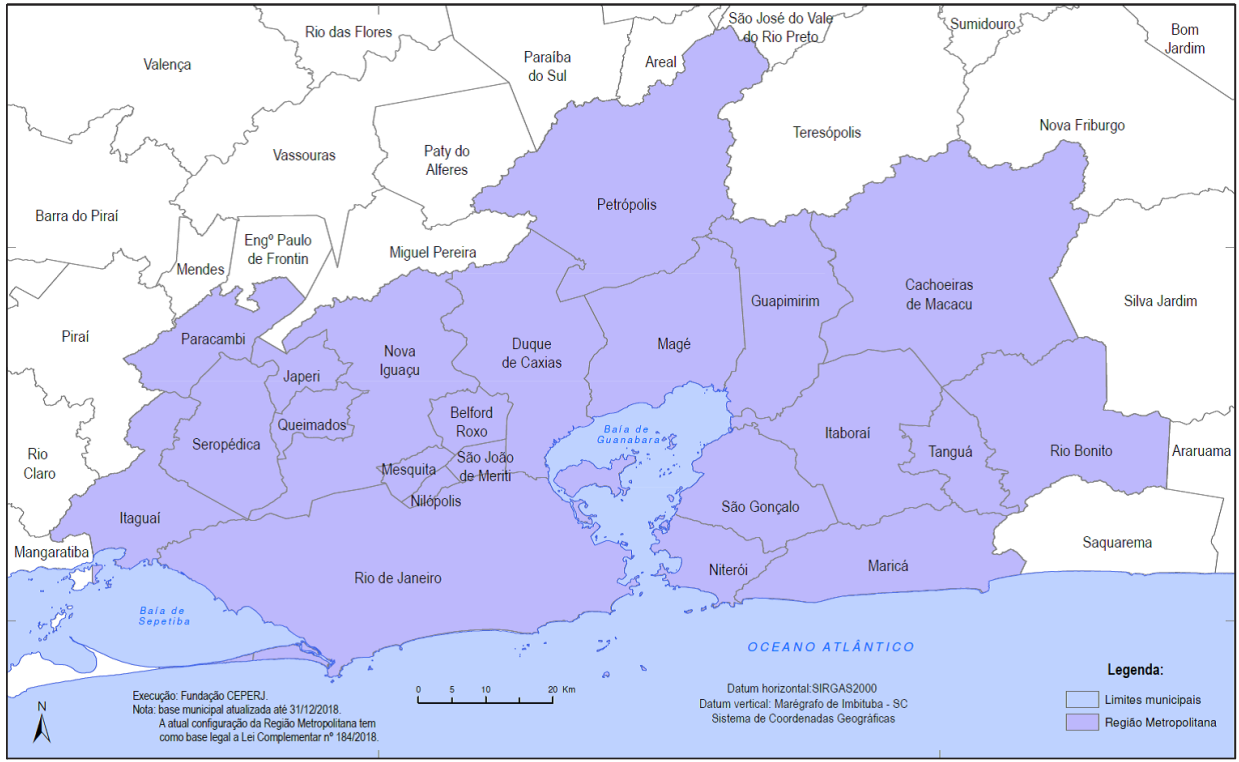
Es importante recordar que la creación de la Cámara Metropolitana se dio en respuesta a la decisión de la Corte Superior Federal sobre la ADI nº 1.842, emitida en 2013. Además de la estructura operativa, también se propuso la formalización institucional de la RMRJ a través del Proyecto de Ley Complementaria (PLC) nº 10/2015, y se inició el proceso de contratación de una empresa para la elaboración de un Pedui.[15]

15. La licitación fue ganada por el consorcio Quanta Consultoria con Jaime Lerner Arquitetos Associados.

A diferencia de lo esperado, la aprobación del PLC no se llevó a cabo de manera oportuna y el Pedui/RMRJ se preparó fuera de la gobernanza metropolitana, habiendo comenzado en enero de 2016 y finalizado en junio de 2018, luego de la I Conferencia Metropolitana. En diciembre del mismo año se introdujo un sustituto de PLC y se aprobó la Ley Complementaria nº 184/2018. La aprobación de la nueva legislación siguió la investidura de un nuevo gobernador y equipo, quienes a partir de enero de 2019 tenían la tarea de cumplir con lo establecido en la ley recién aprobada.

Entre los cambios realizados, la inclusión de Petrópolis fue la principal, ampliando a 22 el número de municipios que conforman la RMRJ: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica y Tanguá. Según los datos del IBGE (2018), la población de la RMRJ sería de poco más de 13 millones de habitantes repartidos en aproximadamente 7.500 km².

MAPA 2
Región metropolitana de Río de Janeiro



Fuente: Fundação Ceperj, 2019.
Obs.: Figura reproducida en baja resolución y cuya maquetación y textos no pudieron ser estandarizados y revisados debido a las condiciones técnicas de los originales (nota Editorial).

La importancia de esta inesperada acción se debe a que el Pedui de la RMRJ ya estaba finalizado cuando se aprobó la ley, es decir, el municipio no había sido incluido en ninguno de los estudios o acciones propuestas. Otro dato que merece ser destacado, con respecto a los cambios realizados en el PLC nº 10/2015, es el aumento en el número de FPIC, que pasó de cinco a trece, y en algunos casos se mantiene la impresión de que los temas parecen repetirse.[16] Las FPICs en la RMRJ son:

> I – planificación territorial metropolitana desde la perspectiva del uso del suelo, en todos sus aspectos;
>
> II – saneamiento básico, según lo define la legislación federal, que incluye la recolección, tratamiento y distribución de agua potable, la recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales sanitarias, manejo de residuos sólidos y drenaje y manejo de aguas pluviales urbanas (...);
>
> III – movilidad urbana metropolitana (...);
>
> IV – las intervenciones necesarias para enfrentar los efectos adversos del cambio climático que tienen impacto metropolitano, incluyendo medidas de prevención, mitigación y adaptación;
>
> V – las intervenciones, obras y contratos necesarios para el disfrute, por parte de la población de la región metropolitana, de los servicios de comunicación digital, respetando las competencias de la Unión en la materia;
>
> VI – la sostenibilidad de las bahías de Guanabara y Sepetiba;
>
> VII – planificación integral del desarrollo económico y social de la región metropolitana de Río de Janeiro o común a microrregiones y aglomeraciones urbanas (...);
>
> VIII – uso, protección y uso racional e integrado de los recursos hídricos, incluido el transporte acuático, así como el control de la contaminación y la preservación del medio ambiente, con miras al desarrollo sostenible;
>
> IX – planificación de la vivienda y el uso del suelo;
>
> X – políticas y directrices de desarrollo de referencia para el desempeño del servicio y los objetivos de universalización;
>
> XI – desarrollo económico y social, generación y distribución de ingresos;
>
> XII – infraestructura: suministros de energía, comunicaciones, terminales, almacenes, carreteras, ferrocarriles, tuberías; y
>
> XIII – vivienda de interés social (GERJ, 2018, traducción nuestra).

La nueva legislación proporciona pautas sobre cómo las FPICs deben ser tratadas dentro del alcance de la RMRJ, además de los principios que deben

16. Los temas vivienda (IX) y vivienda de interés social (XIII) y temas relacionados con el desarrollo económico (VII y XI) se repitieron y podrían haber sido agrupados y mejor trabajados en la redacción, lo que reduciría el número de FPICs.

respetarse en la implementación de la ley. A la fecha, no hay resultado de acciones efectivas de gobernanza metropolitana, ya que aún se encuentra en fase de estructuración.

En cumplimiento del art. 8º del EM, la RMRJ tiene en su estructura de gobernanza inter-federativa, según lo aprobado por ley, en los capítulos III y V:

- CD: órgano colegiado deliberativo, presidido por el gobernador del estado y con la participación de los 22 prefectos que integran la RMRJ, además de tres segmentos de la sociedad civil, designados por el CC, todos con derecho a voto. Los presidentes del Instituto Rio Metrópole (IRM) y el Consejo Asesor pueden participar en las reuniones del CD, pero solo con derecho a voz, sin derecho a voto. La lista de atribuciones del CD es amplia y fuertemente vinculada a los procesos de elaboración e inspección de planes vinculados a las FPICs, con énfasis en los Planes de Movilidad Urbana Metropolitana y el Plan de Residuos Sólidos. Además, sus acciones comprenden la realización de programas y proyectos relacionados con temas de interés común.
- Órgano ejecutivo: instituto de la RMRJ – IRM, creado como parte de la administración pública estatal indirecta,[17] sometido a un régimen autónomo especial – con plena autonomía administrativa y financiera – y vinculado, a efectos organizativos, a la gobierno del estado de Rio de Janeiro. Su función principal es "ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo Deliberante (...)" (GERJ, 2018, traducción nuestra), incluyendo estudios que puedan ser solicitados por el CD o que sean necesarios. Su equipo estará compuesto por un presidente y cinco directores designados por el gobernador del estado, todos con un título universitario y un conocimiento notorio de los FPICs, sujeto a la aprobación del CD.
- CC: integrado por 47 miembros de los sectores público y privado y de diversos sectores de la sociedad civil, designado por el gobernador del estado (presidente del CD), es el órgano colegiado de participación en la gobernanza inter-federativa de la RMRJ, asegurando que la población se integre el "proceso de planificación y toma de decisiones", además de monitorear "la ejecución de servicios y actividades relacionadas con funciones públicas de interés común" (GERJ, 2018, traducción nuestra). Son los encargados de nombrar representantes de la sociedad civil en el CD.

17. En la organización administrativa brasileña, la administración pública indirecta es caracterizada por la creación de entidades con personalidades jurídicas propias, distintas de las personas jurídicas de los entes federativos (Unión, estados y municipios).

De acuerdo con la legislación aprobada, ambos consejos se reunirán semestralmente de manera ordinaria, con convocatoria extraordinaria siempre que sea posible. Hasta la fecha, solo se han realizado dos reuniones ordinarias del CD y una del CC. Durante la reunión del CD, hubo una serie de problemas relacionados con la participación de representantes de la sociedad civil, los cuales serán informados al detallar el CC.

La estructuración del CC ha sido objeto de cuestionamientos por parte de representantes de la sociedad civil que fueron electos al Foro de Monitoreo Pedui/RMRJ, en la I Conferencia Metropolitana, celebrada en mayo de 2018, en Niterói, es decir, antes de la aprobación de la Ley Complementaria nº 184/2018.

Una vez aprobada la nueva legislación, los miembros del foro entendieron que automáticamente serían llevados al CC. Sin embargo, en abril de 2019, el gobernador del estado dirigió la convocatoria de nuevas elecciones para los miembros del CC con el fin de reemplazar a las señaladas en la I Conferencia. El tema fue pauta de la segunda reunión del CD, que se llevó a cabo el 19 de septiembre de 2019, y la decisión fue no incluir a los electos en la Conferencia en el CC. Recientemente, el grupo denunció en redes sociales que estaba prohibido participar en la 1a reunión del CC, que se llevó a cabo el 23 de octubre, a pesar de que según la normativa las reuniones son públicas (Casa Fluminense, 2019).

La gobernanza metropolitana aquí presentada tendrá sus gastos divididos entre todos los miembros. La no participación del municipio en la composición de los recursos de la gobernanza metropolitana puede resultar en la no recepción de transferencias voluntarias del estado, incluso después de una oportunidad para justificarlo. Este proceso busca que los municipios, que generalmente están ausentes en el costo de gobernabilidad, participen en el prorrateo a través de diferentes modalidades, que incluyen la asignación de servidores públicos o el pago directo de programas, proyectos o acciones metropolitanas.

Finalmente, la nueva legislación prevé cuatro instrumentos para apoyar la planificación y gestión metropolitana. Son ellos:

1) Pedui: instrumento rector de las acciones de gobernanza metropolitana y tiene como objetivo orientar el proceso de toma de decisiones en materia de FPIC. Debe realizarse en un amplio proceso participativo, que incluya audiencias públicas con la participación de la sociedad civil y el seguimiento del Ministerio Público. Además, su contenido debe considerar "programas, planes y proyectos estatales y, también, planes maestros, legislación urbana y ambiental, del Estado y de los municipios" y ser revisados cada diez años (Costa *et al.*, 2018, traducción nuestra).

2) Planes multisectoriales integrados metropolitanos: despliegue del Pedui, detalle de estrategias y programas de acción prioritarios, integrando las actividades y servicios a realizar según lo previsto en el plan.

3) Sistema de Información Metropolitana (SIM): plataforma de información técnica y cartográfica, con el objetivo de analizar la "configuración y tendencias de las ciudades de la región, su proceso de urbanización, crecimiento demográfico, organización, cambios funcionales y espaciales, con miras a la planificación y la ejecución del interés metropolitano" (GERJ, 2018, traducción nuestra). Estos documentos deben ser utilizados en la elaboración de proyectos metropolitanos sectoriales y locales, así como colaborar en el proceso de seguimiento y evaluación de estos proyectos.

4) Fondo de Desarrollo de la Región Metropolitana de Río de Janeiro (FDRMRJ): fondo presupuestario especial, es decir, con un propósito específico, vinculado al CD y creado para apoyar los costos y gastos de inversión de RMRJ, incluido el IRM. Sus fuentes de recursos financieros son diversas e incluso incluyen recursos de organismos internacionales o de préstamos, además, por supuesto, del propio estado, de los municipios o transferidos por el gobierno federal. El uso de recursos debe ser exclusivamente para temas relacionados con la gestión de RMRJ, a través de programas, proyectos y acciones que contemplen FPICs.

Completado en junio de 2018, como se mencionó anteriormente, el Pedui/RMRJ se desarrolló y discutió fuera de la gobernanza metropolitana, pero se llevó a cabo dentro de un amplio proceso participativo. Fueron varios los espacios de participación establecidos durante el proceso, entre ellos la participación de empleados del propio gobierno del estado, técnicos de alcaldías de RMRJ, movimientos sociales, academia, organizaciones no gubernamentales, empresarios, así como especialistas en los siete ejes temáticos estructurales definidos para su elaboración: i) movilidad; ii) saneamiento y resiliencia ambiental; iii) reconfiguración espacial y centralidades urbanas; iv) vivienda y equipamientos sociales; v) expansión económica; vi) patrimonio natural y cultural; y vii) gestión pública (transversal a todas las demás).

La elaboración del plan se dividió en cuatro etapas: plan de trabajo; diagnóstico y visión de futuro; escenarios, programas de acción prioritaria (PAPs) e instrumentos de implementación; y plan integrado. La metodología propuesta se basó en los ejes estructurantes para la elaboración de las dos primeras etapas para luego desarrollar los escenarios y los seis PAPs con alrededor de 130 proyectos, sus instrumentos de implementación y programas complementarios. Se realizaron análisis, se elaboraron documentos y mapas (macrozonificación), así como

estudios complementarios, que permitieron la elaboración de quince productos, que culminaron con la publicación final del plan, además de un resumen técnico y otro ejecutivo (Consórcio Quanta-Lerner, 2018b, p. 12-13).

A pesar de haberse realizado antes de la aprobación de la ley de gobernanza, Pedui/RMRJ atendió todas las solicitudes de la sentencia ADI, que el EM y las discusiones en curso indicaron, además de lo previsto en el PLC nº 10/2015. Eneste sentido, el plan elaborado cumplió con todos los requisitos establecidos en la Ley nº 184/2018.

Dos factores impiden un análisis más profundo de la situación actual del tema metropolitano en Rio de Janeiro. Primero, hace menos de un año se aprobó la Ley Complementaria nº 184/2018 y, segundo, estamos en el primer año de una nueva administración estatal. Estos dos hechos solo permiten analizar el proceso de estructuración y aplicación de la nueva ley, sin que existan resultados efectivos, incluso con el plan ya elaborado, solo en la fase de revisión.

Paralelamente, el hecho de que sea también el primer año de una nueva administración federal, marcada por muchos cambios, que incluyeron el cierre del Ministerio de Ciudades, contribuye a la ausencia de datos e información sobre cómo el gobierno federal viene apoyando el tema metropolitano.

En este sentido, las disputas sobre el tema de la participación de la sociedad civil y la falta de información sobre el avance de la estructuración indican que el proceso es más lento de lo imaginado, ya que la Cámara Metropolitana tenía todas las condiciones, técnicas e institucionales, para ser rápidamente renombrado IRM y seguir con el trabajo que se había desarrollado en los últimos cinco años.

5 CONSIDERACIONES FINALES

En Brasil, las primeras RMs se crearon en la década de 1970 para ser el lugar de las principales inversiones públicas en logística e infraestructura social y urbana, bajo la gestión de los gobiernos estatales y con financiamiento federal, acción que se repetiría innumerables veces en la implementación de políticas públicas en la historia brasileña. Así, se puede decir que desde la institucionalización de las primeras RMs, el acto de crear RMs siempre ha estado fuertemente ligado a una decisión política más que a procesos de planificación en los territorios metropolitanos del país.

Arrais (2012) denomina a este proceso una visión de intervención vertical, marcada por los diferentes momentos político-institucionales, a veces con el rol del gobierno federal, a veces con el rol de los gobiernos estatales. Sin embargo, nunca con la participación efectiva de los municipios en este proceso político-institucional de forma directa, solo indirectamente en los

batidores, pidiendo a los gobernadores su participación en una RM, para acceder a recursos federales exclusivos.

La CF de 1988, solo cambió quién creó las RMs, sin impactar la gestión y planificación metropolitana, que, de hecho, terminó perdiendo espacio con el enfoque municipalista adoptado. Las recientes acciones para estructurar un marco legal que regule los procesos de creación, gestión y planificación de las RMs (EM) marcaron la reanudación del tema metropolitano como agenda gubernamental, pero terminaron dando paso a disputas políticas que llevaron a la aprobación de nueva ley que puso fin a las sanciones que induciría la ejecución de planes metropolitanos.

Souza (2003, p. 153, traducción nuestra) señala que el modelo de RMs creado por los gobiernos militares en la década de 1970 "no generó incentivos para la cooperación entre el estado y los municipios ni entre los municipios que integran un RM, elemento crucial para la gestión metropolitana en períodos democráticos". Además, este modelo "tampoco generó una conciencia colectiva ni un sentido de identidad regional en torno a la importancia de los temas metropolitanos" (Souza, 2003, p. 153, traducción nuestra). Desafortunadamente, todos los temas anteriores no estaban y permanecen fuera de la agenda de los políticos y ciudadanos metropolitanos, restringiéndose al debate académico o los técnicos y planificadores urbanos que trabajan en los gobiernos estatales o municipales que son miembros de RM.

La RMRJ es quizás uno de los mejores ejemplos en este sentido. Las cuestiones políticas impidieron la rápida aprobación del PLC nº 10/2015, lo que provocó que el Pedui se redactara fuera de la gobernanza. Una vez finalizado el plan, se aprobó la gobernanza y se modificó la composición de la RMRJ, por lo que el Pedui/RMRJ tuvo que ser revisado automáticamente, a pesar de que solo se había completado durante seis meses. A la hora de estructurar la gobernabilidad, los temas políticos han vuelto a obstaculizar la relación con la sociedad civil y la transparencia en los procesos, provocando la paralización temporal de un exitoso proceso quinquenal.

La ausencia, hasta ahora, de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, o incluso la señalización de recursos públicos federales para la elaboración de planes o proyectos enfocados en la temática metropolitana, hacen que las iniciativas dependan enteramente de la voluntad de los gobiernos que viene presentando problemas financieros en los últimos años, siendo Rio de Janeiro una vez más uno de los principales ejemplos de esta crisis.

REFERENCIAS

ALMEIDA, F. C. **O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

BLANCO JUNIOR, C. **Produto 1.1.** – relatório contendo a articulação das três oficinas internacionais e reuniões com especialistas internacionais. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2015.

_____. Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. *In*: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: USP, 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 enero 1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8865, 20 oct. 1969.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5585, 11 jun. 1973.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 oct. 1988.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 sept. 2013.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014. Inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal, para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 2014. Disponible en: <https://cutt.ly/UbLrZga>.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 enero 2015.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CASA FLUMINENSE. **Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da Câmara Metropolitana**. Rio de Janeiro: Comunicação Casa, 20 sept. 2019. Disponible en: <https://cutt.ly/VbLrVYv>.

COMPANS, R. A ingovernabilidade metropolitana. *In*: ENANPUR, 16., 2015, Minas Gerais. **Anais**... Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018a.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**: resumo técnico. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018b.

COSTA, M. A. *et al*. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTTI, B. O. *et a.l* (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. p. 19-53.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da região metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 28 dic. 2018.

GOYA, H. M. **O Pacto Federativo brasileiro e os impactos desse modelo na gestão dos entes federados**. 2016. Monografia (Graduação) – Faculdade de Economia e Administração, São Paulo, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Estimativa Populacional 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros das regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e aglomerações urbanas que compõem o universo metropolitano brasileiro**. Brasília: Ipea, 2019.

ROYER, L. **O Estatuto da Metrópole e seu financiamento**. São Paulo: ObservaSP, 2015. Disponible en: <https://cutt.ly/xbLr1Ke>.

SANTOS, M. A. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: COSTA, M. A. *et al*. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018a. p. 55-105.

_____. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: COSTA, M. A. *et al*. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018b. p. 457-513.

SCHNEIDER, P. D. Algumas considerações sobre a decisão do STF e a prestação do serviço público de saneamento nas regiões metropolitanas – ADI nº 1.842/RJ. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 15, n. 51, enero/marzo 2014.

SERRANO, P. E. A. P. **O regime constitucional da região metropolitana**. 2009. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 59, p. 137-158, enero 2003. Disponible en: <https://cutt.ly/obLr9lm>.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. dos M. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista da ANPUR**, n. 3, nov. 2000.

_____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.). **A metrópole**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

BRASIL. **Decreto Lei Federal nº 311, de 2 de março de 1938**. Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Coleção de Leis de 1938, 1938.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de estados e territórios. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 7253, 1 jul. 1974.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. **Projeto de Lei nº 3.460/2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 enero 2015.

_____. **Projeto de Lei no 9.011/2017**. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole, para estabelecer novo prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), e dispõe sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de sua elaboração. Altera, ainda, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 enero 2018.

_____. Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 20 jun. 2018.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea, 1976.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 10/2015. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 9 sept. 2015.

SOUZA, M. A. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.