

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 109, DE 2015

Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande São Luis e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento de São Luis e dá outras providências.

Autor: Deputado RUBENS PEREIRA JÚNIOR

Relator: Deputado MIGUEL HADDAD

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 109, de 2015, de autoria do Deputado Rubens Pereira Júnior, pretende autorizar o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) da Grande São Luis, com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União e do Estado do Maranhão. A Ride, consoante o projeto, seria composta pelos Municípios de São Luis, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Bacabeira e Alcântara.

A proposição prevê a criação de um Conselho Administrativo, composto por representantes dos municípios integrantes da Ride e por representante do Estado do Maranhão, para coordenar as atividades da região. Ademais, especifica que são consideradas de interesse da Ride da Grande São Luis os serviços públicos comuns aos municípios que a integram, tais como turismo, saúde, educação, saneamento e desenvolvimento de infraestrutura.

A proposição pretende autorizar ainda o Poder Executivo a instituir o Programa de Desenvolvimento da Grande São Luis. Nesse ínterim, o projeto estatui que os programas e projetos prioritários para a região serão financiados com recursos da União, do Estado do Maranhão ou dos municípios integrantes da Ride, conforme o caso. Por fim, especifica que a União poderá firmar convênios com o Estado do Maranhão ou com os municípios integrantes da Ride, a fim de atender aos objetivos da região.

O autor justifica sua proposição, argumentando que a criação da Ride da Grande São Luis tem o objetivo de propiciar desenvolvimento com sustentabilidade e alavancar o desenvolvimento de infraestrutura e a geração de emprego e renda.

A proposição está sujeita à apreciação do Plenário e tramita sob o regime de prioridade, tendo sido distribuída à Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), à Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) e à Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CINDRA, onde já teve seu mérito avaliado, o PLP nº 109/2015 recebeu parecer pela rejeição, o qual foi aprovado por unanimidade. A rejeição foi fundamentada na ausência de requisitos técnicos que justificassem a criação de uma Ride nos moldes propostos pelo projeto.

Mais especificamente, o parecer registrou que os objetivos perseguidos pelo PLP nº 109/2015 já se encontram abrangidos pela instituição da Região Metropolitana da Grande São Luis, criada pelo art. 19 da Constituição Estadual do Maranhão de 1989 e com abrangência, organização e funções definidas pela Lei Complementar nº 38, de 1998.

Nesta CDU, onde o projeto também terá seu mérito avaliado, não foram apresentadas emendas.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

É inegável a relevância das questões regionais no País. O Brasil conta, atualmente, com 72 regiões metropolitanas legalmente instituídas, 5 aglomerações urbanas e 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento, as quais, conjuntamente, abrigam aproximadamente 57% da população urbana nacional¹. É compreensível, portanto, as preocupações que motivaram a apresentação do PLP nº 109/2015.

A questão é tão relevante que motivou esta CDU a criar a Subcomissão de Governança Metropolitana, a qual tenho a honra de presidir. Ao longo dos trabalhos dessa subcomissão, temos percebido que, ao mesmo tempo em que a questão regional é relevante, ela é também complexa e portadora de diversos problemas que merecem ser equacionados e evitados.

Um desses problemas se refere elevada reprodução de unidades regionais sem controle e critérios claros e objetivos. Isso significa que a elevada quantidade de unidades regionais no País não se deve, necessariamente, à existência factual dessas regiões. Em questão metropolitana, por exemplo, é possível observar diversas regiões metropolitanas sem os requisitos técnicos mínimos capazes de caracterizá-las como unidades regionais, de fato.

Essa falta de controle e critério torna-se nítida ao se observar o quadro regional extremamente diversificado do Brasil. As diferenças envolvem questões demográficas, de distribuição regional e até de urbanização.

Dados do Observatório das Metrópoles² apontam, por exemplo, que, dos municípios que integram regiões metropolitanas, quase 60% possui população inferior a 20 mil habitantes. Esses mesmos municípios concentram, juntos, menos de 6% da população. Ou seja, a maior parte dos habitantes está concentrada em uma pequena parcela de regiões metropolitanas.

¹ Trecho de declaração do Sr. **Luiz José Pedretti**, Diretor Vice-Presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, em sede de audiência pública na Subcomissão de Governança Metropolitana da Câmara dos Deputados, ocorrida em 18/5/2016.

² Unidades Territoriais Urbanas no Brasil – regiões Metropolitanas, Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico e Aglomerações Urbanas em 2015. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles. 2015

Distorção parecida é observada no grau de urbanização desses territórios. O Observatório das Metrópoles¹ aponta que, dos aproximados 1.300 (mil e trezentos) municípios que compõem as regiões metropolitanas existentes, 49 (quarenta e nove) possuem grau de urbanização tão baixo que podem ser considerados territórios praticamente rurais. Outros 277 se enquadram em um grupo onde mais da metade da população reside em áreas rurais. A conclusão do Observatório é de que mais da metade dos municípios do que hoje compõem as regiões metropolitanas têm grau de urbanização inferior à média registrada para o País.

Esse contexto evidencia que muitas unidades regionais são criadas sem possuírem necessidade real para tanto. Em outras palavras, sem reunir os critérios que as caracterizem como território que requer planejamento e organização diferenciada. Em nossa Subcomissão de Governança Metropolitana, observamos que essa reprodução de unidades regionais se faz pelo desvirtuamento de seus reais objetivos. Buscam-se benefícios conferidos por legislações setoriais, sem objetivar, de fato, a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Esse desvirtuamento de objetivos é verificado também nas Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides) existentes. Essas regiões, que deveriam ter fins apenas administrativos, acabam por configurar, na prática, verdadeiras regiões metropolitanas, na medida em que compartilham funções de interesse comum, possuem forte interação e fluxo de pessoas e serviços e cujos municípios integrantes não podem mais conduzir seu planejamento e organização de forma isolada e, ao mesmo tempo, eficiente.

Temos também verificado essa realidade nos trabalhos da Subcomissão de Governança Metropolitana. A questão das Rides tem sido por diversas vezes discutida no âmbito de audiências públicas que realizamos nesse fórum. Cito, por exemplo, a audiência pública realizada no dia 18/5/2016, com a presença do Sr. Luiz José Pedretti, Diretor Vice-Presidente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano. Na oportunidade, o convidado reafirmou o entendimento de que as Rides existentes configuram-se como verdadeiras regiões metropolitanas, como, por exemplo, a própria Ride do DF e Entorno.

Diante dessa realidade, o Sr. Luiz José Pedretti propôs à Subcomissão de Governança Metropolitana que incluísse, entre os objetivos de seus trabalhos, a adoção de medidas para incentivar a transformação das Rides em regiões metropolitanas. Com isso, essas unidades passariam a dispor de vantagens e instrumentos de gestão e organização previstos apenas para regiões metropolitanas e que são significativamente importantes para o desenvolvimento desses territórios.

Observo no PLP nº 109/2015 a exata reprodução de toda essa problemática. Propõe-se a criação de uma Ride, quando, em verdade, objetiva-se criar mecanismos e processos de gestão típicos de regiões metropolitanas. O projeto, ao dispor em seu art. 3º sobre serviços de interesse comum, toca no cerne do que caracteriza uma região metropolitana: a gestão, a organização e o planejamento de serviços e funções de interesse comum a mais de um ente federativo.

Dessa forma, não há que se falar em Ride, quando vislumbra-se características claras de região metropolitana. Região metropolitana essa, inclusive, já existente. Trata-se da Região Metropolitana da Grande São Luís, criada em 1998 pela Lei Complementar Estadual nº 38, de 1998.

A região é composta por cinco municípios (São Luís, São José de Ribamar, Paço de Lumiar, Raposa e Alcântara) e, conforme Relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)³, enfrenta os problemas típicos desse tipo de aglomerado, tais como os referentes à mobilidade urbana, ao uso do solo, à habitação, ao saneamento, entre outros.

O equacionamento desses problemas certamente não envolve a institucionalização de outro tipo de unidade regional, como a Ride. A criação de uma Ride apenas reproduziria e aprofundaria as distorções já existentes, caracterizadas pelo elevado número de unidades regionais, sem critérios ou objetivos claros para seu funcionamento e gestão.

³ Governança Metropolitana no Brasil. Relatório de Pesquisa – Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana (Componente 1). Região Metropolitana da Grande São Luís. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel1_1_rmgsl.pdf

Em meu entendimento, o desenvolvimento da região de que trata o PLP nº 109, de 2015, envolve a melhoria da gestão e de governança metropolitana daquele território, a fim de que o aglomerado já institucionalizado opere como tal. Ou seja, promova integração e relacionamento interfederativo para o planejamento e organização conjunta de suas funções e serviços comum, bem como a solução conjunta e colaborativa dos problemas que afetam suas populações.

De minha parte, firmo compromisso de que a Subcomissão de Governança Metropolitana está atuando para contribuir nessa questão. No que se refere ao PLP nº 109, de 2015, no entanto, não entendo que ele possa trazer os efeitos positivos que a realidade requer.

Em face do aqui exposto, sou pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 109, de 2015.

Sala da Comissão, em _____ de 2016.

Deputado MIGUEL HADDAD
Relator