

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO

PROJETO DE LEI Nº 5.378, DE 2013

Estende os benefícios, incentivos legais e fiscais, ações e programas da União às regiões metropolitanas que não são de capital de Estado.

Autor: Deputado GABRIEL GUIMARÃES

Relator: Deputado WALDENOR PEREIRA

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei (PL) nº 5.378, de 2013, estende os benefícios orçamentários, bem como os incentivos legais e fiscais concedidos à Regiões Metropolitanas (RM) de capitais às demais regiões metropolitanas legalmente instituídas dentro da mesma unidade da federação.

A proposição especifica que, entre os benefícios a serem estendidos, estão os programas de desenvolvimento econômico e social instituídos pela União nas Regiões Metropolitanas de capitais.

Por fim, o PL em tela estatui a necessidade de apresentação de justificativa pelo Poder Executivo, caso se verifique a impossibilidade de extensão do benefício ou incentivo. A justificativa deverá ser publicada no ato que instituir o benefício ou incentivo.

Para justificar a proposição, o nobre autor argumenta que é preciso corrigir a injustiça histórica cometida com as regiões metropolitanas que, embora criadas conforme as regras constitucionais, não são reconhecidas como beneficiárias de ações, programas, benefícios e incentivos feitos pela União.

O autor ressaltou que as regiões metropolitanas necessitam de tratamento equânime dos governos, por ocasião da liberação de recursos públicos, haja vista serem áreas com grande densidade demográfica e diversos problemas originados do acelerado crescimento.

Entretanto, destacou que observa diferenciação de tratamento entre regiões metropolitanas. Citou, para exemplificar, o Estado de Minas Gerais, onde estão inseridas duas regiões metropolitanas, a de Belo Horizonte e a do Vale do Aço. Não obstante a importância das duas, relatou que apenas a Região Metropolitana de Belo Horizonte é habilitada a ser beneficiada pelos programas, ações e incentivos do Governo Federal.

A proposição foi inicialmente distribuída às Comissões de Integração Nacional, desenvolvimento Regional e da Amazônia (CINDRA), de Finanças e Tributação (CFT) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

Na CINDRA, foi aprovado, por unanimidade, parecer em prol da matéria. O voto do então relator, Deputado Simplício Araújo, destacou que as regiões metropolitanas no Brasil não recebem o tratamento adequado de seus problemas pelo Poder Público. No caso das regiões metropolitanas formadas por municípios que não integram a capital estadual, a carência de tratamento agrava diversas questões estruturais que assolam essas regiões.

Desse modo, entendeu que beneficiar todas as RMs de forma igualitária traz equidade e contribui para o equacionamento dos diversos problemas enfrentados por essas regiões.

Aprovada na CINDRA, a proposição foi distribuída à CFT, onde não chegou a ser apreciada, mas arquivada nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 31/1/2015. Em 12/2/2015, o projeto foi desarquivado.

Em 4/9/2015, foi apresentado e aprovado, em Plenário, o Requerimento de Redistribuição nº 2.932/2015, do Deputado Júlio Lopes, por meio do qual foi solicitada a revisão de despacho inicial do PL nº 5.378/2013,

para que a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), por ele presidida, apreciasse o mérito da proposição.

Atualizado o despacho, o PL nº 5.378, de 2013, foi distribuído a esta CDU, onde, após encerrado o prazo, não recebeu emendas.

A matéria está sujeita a apreciação conclusiva e tramita sob o regime ordinário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

De acordo com recente levantamento realizado pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Observatório das Metrópoles¹, o Brasil conta, atualmente, com 71 regiões metropolitanas (RMs) legalmente instituídas. Após o referido levantamento, foi criada a Região Metropolitana de Ribeirão Preto, o que eleva para 72 (setenta e duas) a soma dessas unidades regionais no País, as quais abrigam mais de 103 milhões pessoas (103.023.636 pessoas), ou seja, aproximadamente metade da população nacional.

É patente, portanto, a relevância da questão metropolitana no País, o que torna meritória qualquer iniciativa que objetive apoiar o desenvolvimento da governança interfederativa desses espaços. Especialmente porque o elevado número de regiões termina por desenhar um conjunto de realidades muito distintas entre essas unidades.

Observam-se, por exemplo, grandes disparidades nas realidades demográficas dessas unidades territoriais. Sabe-se que aproximadamente metade da população brasileira está inserida entre as regiões metropolitanas existentes. No entanto, esse expressivo contingente populacional se distribui de forma bastante desigual entre elas. Em suma, tem-se um quadro em que poucas regiões metropolitanas abrigam grande parcela

¹ 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

da população, ao passo que um grande número de regiões metropolitanas é caracterizado pelo reduzido contingente populacional.

Consoante dados do Observatório das Metrôpoles¹, 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. Conclui-se que a proliferação mais recente de regiões metropolitanas ocorre, precipuamente, no âmbito dessas áreas menos urbanizadas e de população rarefeita.

Essa conclusão se confirma ao se estudar, por estado, o percentual da população residente nas regiões metropolitanas ali inseridas. Enquanto regiões metropolitanas como Rio de Janeiro e Macapá apresentam participação superior a 74%, diversas regiões metropolitanas têm população que representa menos de 3% da população do estado. Essas ocorrências são mais frequentes em unidades territoriais localizadas no interior dos estados. Conforme dados do Observatório das Metrôpoles¹, das 71 (setenta e uma) regiões metropolitanas estudadas, 18 (dezoito) apresentam participação entre 3% e 5%.

No que tange ao grau de urbanização, também se observa grande disparidade entre as unidades territoriais em estudo. Diversas regiões metropolitanas são formadas por municípios com baixo grau de urbanização.

O Observatório das Metrôpoles¹ 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 (duzentos e setenta e sete) 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.

Diante da realidade apresentada, é fácil prever que existem grandes desafios a serem enfrentados para concretização de uma efetiva governança metropolitana. Os benefícios orçamentários, bem como os

incentivos legais e fiscais concedidos pelo do Governo Federal, certamente contribuem para o fortalecimento dessas regiões.

Mas é preciso lembrar que, além de incentivos financeiros ou fiscais, essas regiões precisam urgentemente de apoio para a criação de uma agenda de cooperação, de superação de desafios, enfrentamento de desigualdades e desenvolvimento de soluções para promover justiça social.

Tais questões só serão adequadamente enfrentadas com a implementação de uma eficiente articulação intergovernamental. Municípios, Estados e União precisam estar envolvidos na gestão dos serviços comuns aos entes que integram uma região metropolitana. É preciso também garantir participação da sociedade e todos os demais atores e agentes que compõem o território, de forma a promover desenvolvimento humano.

Diante de tantas carências e necessidades, me somo ao autor do PL nº 5.378, de 2013, na reivindicação por um tratamento equitativo das regiões metropolitanas, sendo inadmissível a criação de benefícios que excluam, injustificadamente, determinadas regiões.

Obviamente que a diversidade de regiões metropolitanas exigirá também uma diversidade de benefícios e incentivos. Tanto que essa é a essência do princípio da equidade, qual seja, dar tratamento igual aos iguais e diferente aos diferentes, na medida de suas diferenças. Assim, compreendo perfeitamente que existirão benefícios e incentivos desenhados especificamente para certos tipos de regiões metropolitanas, em virtude de suas particularidades. Tais orientações e especificações, no entanto, devem ser adequadamente justificados, demonstrados e publicados, de modo a coibir a concretização de injustiças e desequilíbrios.

Dessa forma, em vez de apenas tratar de benefícios a regiões metropolitanas que não são de capitais, proponho apresentar substitutivo mais amplo, que vede a restrição de quaisquer benefícios e incentivos a determinadas regiões metropolitanas, salvo mediante adequada justificativa técnica, devidamente publicada. Dessa forma, garantimos o tratamento verdadeiramente equitativo entre todas as regiões metropolitanas do País.

Tal substitutivo considerará também que, após a proposição do PL nº 5.378, de 2013, foi sancionada a Lei nº 13.089, de 2015, conhecida como o Estatuto da Metrópole. A lei representou significativo avanço, na medida em que trouxe diretrizes para a criação e para a gestão desses espaços e de outras aglomerações urbanas, o que não era tratado legalmente até então.

Diante desse novo contexto, qualquer nova iniciativa sobre a questão metropolitana deve levar em consideração esse importante diploma, que trouxe novas bases para a governança interfederativa, com o intuito de tratar, entre outras questões, a significativa heterogeneidade das regiões metropolitanas do País.

Nesse passo, o substitutivo que proponho objetiva alterar o Estatuto da Metrópole, mais especificamente a Seção I de seu Capítulo V, que trata do apoio da União ao desenvolvimento Urbano Integrado. Ali proponho acrescentar § 4º ao art. 14 para vedar a restrição de benefícios e incentivos a determinadas regiões metropolitanas, salvo quando suas características e particularidades assim o exijam e mediante adequada justificativa técnica, a que se dará publicidade.

Creio que assim avançamos de forma mais eficiente no adequado tratamento e aprimoramento da gestão metropolitana no País.

Diante do exposto, sou pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.378, de 2013, na forma do **substitutivo** anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado WALDENOR PEREIRA
Relator