



Evento VII: Critérios de análise das Funções Públicas de Interesse Comum para a elaboração do PDUI

Data: 11/12/2015

Temas: Apresentação pela FEE das Funções Públicas de interesse Comum para a elaboração do PDUI

Memória da reunião:

A reunião teve por objetivo principal a discussão das Funções Públicas de Interesse Comum/FPIC's e sua importância para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI de regiões Metropolitanas. O economista da FEE, Dr. Tomás Fiori, apresenta com base na legislação, Constituição Federal, Estadual e Estatuto da Metrópole, a definição do conceito e aplicação das "Funções Públicas de Interesse Comum" - FPIC's, salientando que defini-las é simples, mas mais complexo é conhecer como realmente se configuram e qual a relação delas com o Macrozoneamento. Expõe que procurou, com o auxílio de colegas da FEE, definir as FPIC's de modo a acrescentar algo mais ao conteúdo comumente conhecido pelos profissionais que atuam na área do urbanismo, pesquisando referenciais na ciência econômica, de modo a constituir denominadores comuns entre os temas de estudo, que extrapolem simples definições. Ao pesquisar a legislação existente sobre aglomerações urbanas - AU's e regiões metropolitanas - RM's, observou que as últimas leis que as constituem, ao contrário das iniciais, não explicitam quais FPIC's deveriam ser organizadas nas regiões, embora a determinação da necessidade de seu gerenciamento. De acordo com o texto do Estatuto da Metrópole, mais evidente são os critérios técnicos para a definição das RM's e AU's, segundo o REGIC, do IBGE, a região deve incluir, no mínimo, uma capital regional e ao menos uma FPIC a ser compartilhada. Assim explica que, na legislação consultada, as FPIC's constituem sempre o tema central a respeito da constituição e organização das RM's e AU's, embora não sejam especificadas precisamente. Cita trechos das constituições federal e estadual, que se referem a definição e ao compartilhamento "*compulsório*" do planejamento, gestão e financiamento das FPIC's pelo Estado e municípios, além da centralidade dada ao tema no Estatuto da Metrópole, que as define como "*política pública ou ação nela inserida, cuja execução por parte do município, isoladamente, seja inviável ou, cause impacto nos municípios limítrofes*". Assim, a lei define as FPIC's, mas, não as explicita, embora a centralidade das FPIC's para a constituição de uma RM. Verifica um melhor detalhamento nas decisões do Supremo Tribunal Federal na ADIN sobre o saneamento na RM do Rio de Janeiro, nesta as RM's, AU's ou microrregiões "*são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum*". Entretanto, argumenta, não foi incluído critério para definir com clareza as FPIC's. Chama a atenção para o fato de que nas decisões do STF a gestão compartilhada das FPIC's, não será, necessariamente, paritária. Estas decisões, referem que o "*interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais*", entretanto, ainda assim não definem quais as FPIC's a serem consideradas. Outras questões importantes estão relacionadas ao entendimento das definições de "*metrópole*" e sobre o próprio "*Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*". Considera que ainda não há consenso entre o grupo a respeito do escopo deste instrumento de planejamento. Segundo o Estatuto da Metrópole, trata-se de "*instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana*". Assim, alerta para a necessidade de se buscar um consenso sobre o escopo do plano, identificando quais são as diretrizes para a RM que deverão integrar o Plano de Desenvolvimento e o quanto elas serão detalhadas tecnicamente. A respeito das



orientações do Estatuto da Metrópole quanto ao escopo do Plano, nele necessitariam de maior definição as relacionadas: ao *Macrozoneamento*, às *Restrições à Urbanização* em algumas áreas, e à estruturação das *Instâncias Gestoras do Plano* após a instituição deste. Uma vez que a Região Metropolitana foi definida segundo os critérios do REGIC/IBGE, ela tem determinada sua área de influência, portanto, seria adequado que o plano incluísse a previsão do seu desenvolvimento futuro, talvez com o apoio de algum especialista. Propõe realizar uma análise das FPIC's do ponto de vista econômico, relacionada às externalidades decorrentes dessas funções públicas, uma vez que estas não são uniformes. ou seja, diferenciá-las segundo o tratamento dado para solução dos problemas inerentes a cada FPIC. Esta diferenciação permitiria subdividi-las em três grupos: o grupo das FPIC's que necessitam da *"Regulação de Interesse Comum"*, o grupo das que integram *"Serviços Públicos de Interesse Comum"* e, aquelas que incluem investimentos de *"Infraestrutura de Interesse Comum"*. Explica que estas terminologias não constam na literatura, consistindo em uma proposta trazida por ele para discussão junto ao grupo. Apresenta as definições teóricas para: *"Regulação"* (regras impostas pela Administração Pública Direta e Indireta, para a determinação dos padrões de funcionamento da atividade econômica privada no que tange aos preços, quantidade, qualidade, e entrada ou saída do mercado), *"Regulação de Interesse Comum"* (coordenação intergovernamental para fins da regulação de atividade econômica, cujos impactos, diretos e indiretos, ou seja, as externalidades não se restringem aos limites territoriais da escala administrativa da federação, o município, o qual detém a sua titularidade, seu principal fato gerador seriam os Impactos de Vizinhança, conforme consta no Estatuto da Cidade). Argumenta que, segundo uma análise ampla dada pela Economia, *"Regulação"* diz respeito à análise do uso eficiente dos recursos disponíveis, portanto, se aplicaria a qualquer fim – inclusive a ocupação do solo urbano - não se tratando apenas de um enfoque mercadológico ou financeiro. A seguir apresenta as definições para os *"Serviços"* (contemplam a produção "intangível" e "não estocável", cujo consumo se dá no ato de sua prestação, atendendo as etapas finais ou intermediárias do processo produtivo) e, especialmente o *"Serviço Público de Interesse Comum"*, que é *"aquele cuja oferta atende múltiplas localidades, titulares originárias de sua prestação, em razão da predominância de sua demanda, fluidez transfronteiriça da demanda, e, ou ineficiência da prestação fragmentada"*. Esta definição se relaciona a dois conceitos econômicos, que são os critérios de avaliação da eficiência destes serviços: os *"custos de transação"* e a *"eficiência técnica de escala"*. Exemplifica: não há sentido em multiplicar o número de transações, ou seja, o cidadão teria que desembarcar em um limite municipal e embarcar novamente no outro município para prosseguir o seu percurso. Caso em que a escala eficiente da prestação do serviço seria melhor explorada se incluísse os municípios limítrofes. Ao prosseguir, inclui a definição econômica para a *"Infraestrutura"* (equipamentos e estruturas básicas necessárias para o funcionamento da atividade econômica em geral) e *"Infraestrutura de Interesse Comum"* (infraestrutura compartilhada por mais de uma localidade titular originária de sua oferta e/ou regulação, seja por questões de custo-eficiência ou por algum imperativo geoambiental). Estas remetem aos principais fatos geradores, o *"Monopólio Natural"*: onde as atividades tem custo fixo elevado para implantação e o custo de prestação adicional para outros usuários é mínimo, é o caso da rede de transmissão de energia elétrica; e a *"Concentração Espacial"*: fenômeno que pode decorrer do fato de uma realidade geoambiental que transcende uma fronteira, mas se for administrada de modo desigual, ou incluir infraestrutura melhor em um dos municípios limítrofes, poderá criar pólos de atração e, ou, movimento de população gerando deseconomias de aproximação. A seguir apresenta uma relação que inclui várias FPIC's, agrupadas em função das suas características nas categorias setoriais antes apresentadas, explica que embora integrem um conjunto, cada FPIC, pelas suas características, terá uma forma diferente de ser trabalhada. A partir desta possibilidade de classificação, conclui ser possível analisar as FPIC's independentemente de sua localização espacial no território e, posteriormente, trabalhar as questões identificadas em um



macrozoneamento. Embora algumas FPIC's possam se incluídas simultaneamente nas categorias serviço e infraestrutura, e dependam de regulação, explica que a classificação apresentada para as FPIC's trata-se de um exercício que teve por intenção realizar uma desconstrução que possibilitaria entender quais os elementos que permitem realizar uma análise técnica de cada FPIC. Entende que o tratamento adequado das FPIC's é que produz a sustentabilidade em uma região metropolitana ou aglomerado urbano. A respeito da inclusão do Turismo como FPIC, explica que é uma atividade econômica que, quando relacionada a toda uma região, necessita de uma regulação comum. **Debate:** durante a após a apresentação os presentes se manifestaram, entre outras, com as seguintes contribuições: - analisar as FPIC's presentes nas regiões, de acordo com a classificação apresentada (Regulação, Serviços, Infraestrutura), verificando qual a política e a legislação incidente, segundo as esferas de governo que detém competência legal sobre a FPIC; – a inclusão do Turismo como FPIC de interesse para a RM está relacionada diretamente à mobilidade e à economia das regiões, e, a cadeia dos serviços incluídos no turismo, envolve todos os tipos de mão de obra. Uma região poderá definir como “visão de desenvolvimento” e atividade econômica, o turismo, neste caso a preservação do meio ambiente e da natureza seriam mais importantes; - a sustentabilidade e a inovação tecnológica poderiam ser consideradas como diretrizes de desenvolvimento econômico para as RM's; - o tratamento adequado das FPIC's é que produz a sustentabilidade em uma região metropolitana; - a Metroplan já dispõe de um macrozoneamento para a RMPA, mas este necessita ser atualizado e complementado; - se um serviço for buscado pela população em outro município, o mapeamento dos fluxos de população envolvidos poderia ser um dos critérios de análise do macrozoneamento - a lei do PDUI deve justificar as FPIC's definidas para as RM's e AU's, e os municípios devem participar da sua seleção; – nas análises para o macrozoneamento, considerar as funções de interesse comum relacionadas também a setores cujas políticas sejam federais, embora seus planos próprios elas produzem impactos em nível regional, entre outros na ocupação do solo e mobilidade; - incluir entre as análises para a elaboração do PDUI outras categorias que não dependam diretamente da prestação de serviços públicos, tal como o “emprego da população” nos setores produtivos, ou os planos de desenvolvimento desses setores nas RM's e AU's; - para avançarmos é preciso definir o escopo do PDUI e detalhar a metodologia de sua elaboração; - é necessário definir a visão de desenvolvimento para a região metropolitana e as diretrizes para o seu alcance; - a visão de desenvolvimento será construída pelo Conselho Deliberativo Metropolitano - CDM, e pelos entes municipais; - as memórias dos debates do Conselho Deliberativo Metropolitano – CDM, onde foram discutidas as agendas metropolitanas tanto da Granpal, quanto do CDM, poderão ser consideradas para fornecer uma visão de desenvolvimento para a RMPA e, juntamente com uma revisão da literatura, seriam úteis para se alcançar um consenso sobre as FPIC's a serem objeto de análise;- a sociedade deve ser incluída na discussão da visão de desenvolvimento das RM's e AU's; - o poder público estadual, e a própria sociedade necessitam definir qual o papel das RM's e AU's com relação ao Estado como um todo pois existem funções de interesse comum de âmbito interno às RM's e AU's, outras são funções de abrangência estadual. **Encerramento:** ao encerrar a reunião o Dir. Antonio, do DEPLAN, informa que esta foi a primeira a discutir o tema das FPIC's, que a etapa preparatória envolverá a análise de outras funções de interesse comum, e na próxima reunião ocorrerá a apresentação da FPIC Saneamento - Água e Esgoto na RMPA, pela CORSAN.