



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

PERCURSOS E CAMINHOS PARA EFETIVAÇÃO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO CONTEXTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE ARACAJU

Marianna Martins Albuquerque¹

1 INTRODUÇÃO

A inexistência de autonomia federativa das Regiões Metropolitanas (RMs) no ordenamento constitucional brasileiro impõe a necessidade de construção de arranjos institucionais cooperativos capazes de articular de forma contínua e coordenada a gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) das RMs, fundamentais para o desenvolvimento urbano sustentável e para a garantia do bem-estar coletivo. Esse desafio transcende a dimensão técnico-administrativa da gestão pública, exigindo a constituição de um campo político-institucional no qual múltiplos atores — estatais e não estatais — discutam projetos, recursos e sentidos sobre o território metropolitano.

Nesse contexto, a governança metropolitana deve ser entendida como um processo dinâmico de negociação e pactuação intergovernamental, interdisciplinar e participativo, fortemente atravessado por assimetrias de poder e interesses divergentes. O direito urbanístico brasileiro ocupa posição estratégica nesse processo ao fornecer fundamentos jurídicos e institucionais que viabilizam a regulação e a mediação dessas disputas, orientando a construção de instrumentos, espaços decisórios e pactos federativos que conferem legitimidade e efetividade às ações metropolitanas - ou assim deveriam. A Constituição Federal do Brasil de 1988 inovou ao facultar aos estados a criação de regiões metropolitanas, com o objetivo de integrar o planejamento e a execução das FPICs. Contudo, a ausência de diretrizes operacionais claras contribuiu para a fragilidade

¹ Arquiteta e Urbanista (UNIT/SE), Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente (PRODEMA/UFES), Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Alagoas (PPGAU/UFAL) e Bolsista Fapeal. Pesquisadora do Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade (NEST/UFAL) e do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Aracaju (OM/AJU). Assessora de Gestão Estratégica do Governo de Sergipe. E-mail: mm_albuquerque@hotmail.com



institucional e a baixa efetividade desses arranjos até os dias atuais. Com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e, posteriormente, o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), buscou-se avançar na regulamentac o da política urbana e da governança interfederativa das regiões metropolitanas, mas ainda persistem lacunas importantes entre os dispositivos legais e sua aplicacão prática.

A Região Metropolitana de Aracaju (RMA) exemplifica os limites de um modelo institucional que, embora normativamente estruturado, carece de efetividade na implementac o de políticas metropolitanas. Assim, este artigo analisa os percursos e caminhos legais e institucionais da RMA, refletindo sobre os entraves e as potencialidades para a consolida o de uma governança metropolitana capaz de materializar o direito   cidade por meio de mecanismos eficazes de coordena o interfederativa.

2 PERCURSOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DA RMA

A RMA   instituída por meio de um conjunto de normativos que se desenvolveu ao longo de quase três décadas, desde sua lei de cria o em 1995. Observa-se nesse recorte temporal um esforço institucional t nuo, porém progressivo, de estrutura o jurídica voltado   gestão integrada de fun es públicas de interesse comum. Entretanto, persiste um descompasso entre a estrutura legal instituída e a efetiva operacionaliza o da governança metropolitana da única RM do Estado de Sergipe.

A **LC n  25/1995** marca o início desse percurso ao criar formalmente a RMA reunindo os municípios de Aracaju, São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros e atribuir ao Estado de Sergipe a fun o de coordenar a es integradas de planejamento, organiza o e execu o de políticas públicas. Além disso, prevê a cria o de órgão colegiado para delibera o conjunta e obrigatoriedade de ratifica o da adesão pelos legislativos municipais, sinalizando preocupa o com a legitimidade do arranjo institucional.

Posteriormente, a **LC n  86/2003** conferiu nova reda o   LC 25/1995 reafirmando os princípios da integra o e reforçando o papel do Estado como coordenador das fun es públicas metropolitanas. Além disso, estabeleceu o prazo de 180 dias para regulamentac o da lei — um marco importante para a tentativa de concretiza o da governança



metropolitana. A norma também exigiu a republicação da Lei Complementar nº 25 com a redação atualizada, dando maior transparência e acesso ao conteúdo legislativo vigente.

Na sequência, o **Decreto Estadual nº 22.646/2003** regulamentou a estrutura da RMA, trazendo definição minuciosa das FPICs - incluindo transporte intermunicipal e sistema viário, saneamento básico, habitação, meio ambiente, cartografia e planejamento integrado do desenvolvimento econômico. Ademais, detalhou a distribuição de competências entre secretarias estaduais: a Secretaria de Planejamento e Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC) foi encarregada do planejamento metropolitano, enquanto a Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) ficou responsável pela execução das FPICs. Ainda que represente um avanço técnico-jurídico, o decreto não foi acompanhado da institucionalização do órgão colegiado previsto em lei, comprometendo a efetividade deste.

A **LO nº 5.355/2004** instituiu o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju (CONDEMETRO), órgão colegiado com funções deliberativas, normativas e consultivas, responsável pela aprovação da implantação da RMA, pela elaboração e monitoramento do Plano de Desenvolvimento Metropolitano e pela regulamentação das FPICs. Não há registro até os dias atuais de qualquer tipo de funcionamento do CONDEMETRO, existindo apenas no ato normativo de sua criação.

A **LO nº 5.658/2005** aprimora a estrutura e funcionamento do CONDEMETRO, ao redefinir sua composição e detalhar as regras de substituição de seus membros. Também estabelece a existência de uma Secretaria Executiva ao conselho, sendo responsável pelo suporte técnico e administrativo a este.

Por sua vez, a **LO nº 5.656/2005** institui a Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos (SECMETRO) como órgão da administração direta estadual, com a finalidade de planejar, coordenar e executar políticas públicas integradas na RMA. A Secretaria, que tinha a finalidade cuidar do desenvolvimento das funções governamentais referentes à integração de serviços públicos metropolitanos e gerir o CONDEMETRO, atuou por menos de 2 anos e foi extinta em 2007.

Por fim, a **LC nº 175/2009** introduz alteração significativa à Lei de criação da RMA ao reconhecer de forma detalhada os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário como FPICs metropolitanas. A inclusão desse item amplia o escopo de atuação da



RMA e indica a tentativa de alinhar a legislação metropolitana às demandas estruturais de infraestrutura e saneamento básico, áreas historicamente críticas na região.

Ainda no tocante a estrutura administrativa, desde a criação da RMA a atribuição da pauta metropolitana esteve pulverizada em diferentes órgãos/secretarias do Governo de Sergipe ao longo dos anos, sendo somente mais recentemente a gestão metropolitana de fato retomada enquanto estrutura de unidade, a ser melhor apresentado a seguir.

3 CAMINHOS PARA A EFETIVAÇÃO DA POLÍTICA URBANA COM JUSTIÇA TERRITORIAL

Na RMA observa-se especialmente ao longo da última década um conjunto de iniciativas que, embora marcadas por desafios de concretização, revelam caminhos sutis rumo à institucionalização da governança metropolitana. Entre essas iniciativas, destaca-se o **Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI)**, instância interdisciplinar com membros do Estado e das prefeituras municipais da RMA, instituída em 2016 e com atividades ativas até 2018, responsável por articular diferentes pastas em torno de uma agenda comum para a política metropolitana e planejar ações e promover articulações técnicas em temas como mobilidade, saneamento básico e ordenamento territorial. Essa atuação técnica e intersetorial possibilitou a elaboração de diagnósticos e a proposição de atualizações legislativas voltadas à gestão compartilhada das FPICs, ainda que nunca efetivadas.

Das funções públicas de interesse comum que efetivamente funcionam, ainda que não sob coordenação de uma governança metropolitana una, pode-se citar a criação do Consórcio de Transporte Público Coletivo Intermunicipal de Caráter Urbano da Região Metropolitana de Aracaju (CTM), por meio da **LC nº 266/2015**, uma autarquia interfederativa com competência para gerenciar, integrar e modernizar o sistema de transporte público coletivo no âmbito da RMA. Outro caminho observado se deu através da **LC nº 398/2023** que reorganizou as Microrregiões de Saneamento Básico e criou a Microrregião de Água e Esgoto de Sergipe (MAES), composta por todos os municípios do estado, com natureza jurídica de autarquia interfederativa e estrutura de governança composta por colegiado microrregional, comitê técnico e conselho consultivo.

Em 2024, houve novo avanço na estrutura administrativa do Governo de Sergipe com a criação da Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação (SEPLAN),



instituída pela **LO nº 9.373**. Vinculada à estrutura da Casa Civil, a SEPLAN tem entre suas atuações e unidades organizacionais, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Gestão Metropolitana (SDR), sendo a segunda vez que há uma instância administrativa estadual com a pauta metropolitana. Atualmente a SDR está atualizando a portaria do GTI sob sua responsabilidade e assim iniciar um novo ciclo de trabalho do grupo.

4. CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória normativa da Região Metropolitana de Aracaju revela um arcabouço legal progressivamente estruturado, mas incipiente e com frágil institucionalização dos mecanismos colegiados, ausência de coordenação compartilhada estável e perene entre Estado e municípios, comprometendo a efetividade da governança metropolitana e evidenciando o descompasso entre a previsão legal e a (baixa) concretização na prática.

Iniciativas como o CTM, a MAES e a criação SEPLAN representam avanços institucionais importantes. No entanto, sua consolidação depende da ativação dos instrumentos legais já existentes e a revisão destes, de vontade político-administrativa e da institucionalização de espaços participativos de deliberação capazes de articular planejamento metropolitano à dinâmica real do território em que ele ocorre.

A governança metropolitana, nesse contexto, deve ser compreendida não como mera formalidade normativa, mas como prática política viva, conflitiva e estratégica que se concretiza no tensionamento entre marcos normativos e dinâmicas reais de poder e articulação entre entes federativos e atores sociais, econômicos, políticos, etc.. Nesse sentido, a efetivação da política metropolitana com justiça territorial na RMA - e até mesmo de RMs em geral - exige mais do que a simples existência ou revisão de dispositivos legais — demanda capacidade de traduzir diretrizes em ação, de mediar conflitos históricos e políticos em arranjos cooperativos e de produzir resultados concretos para produção de metrópoles mais justas e equitativas que atendam as reais demandas de sua sociedade.



REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da MetrÓpole. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 13 jan. 2015.

BRASIL. **Lei 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: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995.** Cria a Região Metropolitana de Aracaju e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 29 dez. 1995.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 86, de 25 de agosto de 2003.** Dá nova redação à Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995, que cria a Região Metropolitana de Aracaju e dá outras providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 25 ago. 2003.

SERGIPE. **Decreto nº 22.646, de 29 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a regulamentação da Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995, que cria a Região Metropolitana de Aracaju, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 29 dez. 2003.

SERGIPE. **Lei nº 5.355, de 4 de junho de 2004.** Dispõe sobre a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju – CONDEMETRO, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 4 jun. 2004.

SERGIPE. **Lei nº 5.656, de 3 de junho de 2005.** Dispõe sobre a instituição e organização básica da Secretaria de Estado de Integração de Serviços Públicos Metropolitanos – SECMETRO, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 3 jun. 2005.

SERGIPE. **Lei nº 5.658, de 6 de junho de 2005.** Altera dispositivos da Lei nº 5.355, de 4 de junho de 2004, que dispõe sobre a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Aracaju – CONDEMETRO, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 6 jun. 2005.



SERGIPE. **Lei Complementar nº 175, de 18 de dezembro de 2009.** Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 25, de 29 de dezembro de 1995, com a redação dada pela Lei Complementar nº 86, de 25 de agosto de 2003, que cria a Região Metropolitana de Aracaju. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 18 dez. 2009.

SERGIPE. **Lei Complementar nº 266, de 11 de novembro de 2015.** Dispõe sobre a concessão do transporte público da Região Metropolitana de Aracaju aos Municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros, Nossa Senhora do Socorro e São Cristóvão, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 13 nov. 2015.

SERGIPE. **Portaria nº 25, de 9 de maio de 2016.** Institui o Grupo de Trabalho Intersecretarias (GTI) com o objetivo de desenvolver ações para implementação da Região Metropolitana de Aracaju. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 9 mai. 2016.

SERGIPE. **Lei nº 9.156, de 9 de janeiro de 2023.** Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 9 jan. 2023.

SERGIPE. **Lei nº 9.373, de 15 de janeiro de 2024.** Transforma a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM em Secretaria de Estado de Políticas para as Mulheres – SPM; cria a Secretaria Especial de Planejamento, Orçamento e Inovação – SEPLAN; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 2023; e altera dispositivos da Lei nº 9.196, de 2023. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 15 jan. 2024.

SERGIPE. **Lei nº 9.434, de 27 de março de 2024.** Cria a Secretaria Especial de Articulação com os Municípios; altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei nº 9.156, de 2023, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual. Diário Oficial do Estado de Sergipe, Aracaju, 27 mar. 2024.