

“Reforma do Estado e Federalismo: reflexões preliminares sobre governança metropolitana”*

Sérgio de Azevedo & Virgínia R. dos Mares Guia

As regiões metropolitanas brasileiras reuniam, em 1996, um conjunto de 47 298 604 habitantes, que correspondia a 30,11% da população total do País. Essa participação era da ordem de 29,90% em 1991. Houve, nesses aglomerados metropolitanos, um acréscimo em termos absolutos de 3,4 milhões de habitantes no último período intercensitário. O ritmo de crescimento populacional, nestas regiões, entre 1991-1996, foi de 1,53% ao ano, pouco superior ao crescimento médio do País, o que demonstra que as regiões metropolitanas, com algumas exceções, não são mais pólos de intenso crescimento populacional.

População Residente e Taxa de Crescimento, segundo as Regiões Metropolitanas 1991/1996

Regiões Metropolitanas 1991/96	População Residente 1991	Taxa de Crescimento (%) 1996	
BRASIL	43.902.370	47.298 604	
1,53			
Belém	1.332.840	1.485 569	
2,23			
Fortaleza	2.307.017	2.582 820	
2,32			
Recife	2.919.979	3.087 967	1,14
Salvador	2.496.521	2.709 084	
1,68			
Belo Hor.	3.436.060	3.803 249	
2,09			
Vitória	1.064.919	1.182 354	2,15
Rio de Janeiro	9.814.574	10.192 097	0,77

* Os autores agradecem a Ana Rennó os levantamentos necessários às análises das constituições estaduais e a Margot Wagner os dados estatísticos referentes às Regiões Metropolitanas.

São Paulo	15.444.941	16.583 234	1,46
Curitiba	2.057.578	2.425 361	
3,40			
Porto Alegre	3.027.941	3.246 869	
1,43			

Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 1991 e Contagem da População de 1996.

No período 1991-1996, as taxas de crescimento de todas as regiões metropolitanas acompanharam a tendência geral do Brasil e das Unidades da Federação, sendo comparativamente menores que as do período 1980-1991, excetuando-se a Região Metropolitana de Curitiba. No Nordeste, a Região Metropolitana de Fortaleza apresentou ainda um crescimento expressivo (2,32 % ao ano). No período 1991-1996, foi criada a Região Metropolitana de Vitória, que apresentou um crescimento para o período de 2,15% ao ano¹.

Do ponto de vista institucional, as Regiões Metropolitanas no Brasil enfrentam sérios impasses referentes aos seus mecanismos de gestão, dificultando o processamento dos inúmeros problemas comuns aos seus municípios e que, necessariamente, exigem uma ação compartilhada.

Durante o processo constituinte brasileiro e, posteriormente, por ocasião da elaboração da constituição estadual a questão metropolitana foi ofuscada pela necessidade do resgate do papel dos municípios depreciado durante o período militar. A crítica ao arcabouço institucional vigente até então para as Regiões Metropolitanas - considerado centralizador e extremamente padronizado e, portanto, sem espaço para a afirmação dos governos locais e as idiosincrasias regionais - terminou por levar os legisladores a subestimarem o papel da instância estadual no enfrentamento dos problemas metropolitanos.

Inicialmente analisar-se-á as especificidades da questão metropolitana no Brasil que a tornam uma questão não prioritária na agenda de reforma do Estado em curso.

Na segunda seção far-se-á um breve retrospecto da trajetória do sistema de gestão metropolitana desde a sua formalização em 1967, durante o regime militar, até 1988, ano de conclusão do processo constituinte. A terceira seção será dedicada a um breve

¹Na verdade os dados acima se encontram subestimados no referente à participação global das regiões metropolitanas no âmbito da população urbana nacional, uma vez que a FIBGE ainda não levou em conta diversas novas regiões que foram criadas ou se encontram em processo de formalização em diversos estados. Nesse sentido, podem ser mencionadas, entre outras, a região metropolitana de Itabuna na Bahia; a do Vale do Aço em Minas Gerais; a de Campinas e a da Baixada Santista no estado de São Paulo.

levantamento dos impactos das mudanças constitucionais no processo de nova institucionalização das Regiões Metropolitanas brasileiras. Posteriormente, analisar-se-á o tratamento da questão metropolitana sob a ótica das constituições estaduais. Por último, será realizado um balanço analítico dos desafios institucionais que se colocam para a gestão das regiões metropolitanas.

1 - Reforma do Estado e a Questão Metropolitana: idiossincrasias e constrangimentos estruturais

O Brasil se encontra atualmente em um processo de importantes transformações institucionais, embora ocorra divergências sobre a amplitude, forma e ritmo das mudanças, bem como sobre a definição da agenda de "bens públicos", os meios adequados de regulação pública, e como se organizariam diferentes tipos de serviços ofertados diretamente pelo Estado.

Neste sentido, tanto o governo como parcela considerável da oposição parlamentar concordam com a necessidade de uma reforma institucional do estado, que inclua maior participação do capital privado em serviços públicos, maior envolvimento da sociedade organizada na elaboração e controle das políticas públicas, bem como terceirização, descentralização e privatização de certas atividades hoje a cargo do Poder Público, nos três níveis de governo (Azevedo & Andrade, 1987).

Grosso modo, as reformas em curso poderiam ser divididas em cinco grandes grupos: as de caráter econômico, as de ordem política, a da seguridade social, a tributária e a chamada administrativa, sendo que todas elas possuem fortes interfaces.² Digno de nota é a ausência da questão metropolitana nas iniciativas de reforma que buscam mudar profundamente diversas dimensões das macro-políticas regulatórias³. O que levaria a "não Política" para as

² Documentos oficiais do MARE priorizam a denominação Reforma do Estado (em detrimento da denominação de Reforma Administrativa) com o intuito, seguramente, de chamar a atenção para as diferenças qualitativas existentes em relação as tradicionais propostas de mudanças na máquina pública, que surgem rotineiramente após cada eleição. Mesmo considerando correta a preocupação do MARE não é possível tratar adequadamente as transformações institucionais em curso no âmbito da burocracia estatal isoladamente das reformas que ocorrem nas demais áreas, devido aos "trade offs" entre as áreas administrativa, econômica, fiscal e política. Ver a respeito, entre outros, Diniz & Azevedo (1997).

³ Apenas, residualmente, no âmbito da discussão da chamada "Reforma Tributária" aparece indiretamente a questão metropolitana, quando, em outubro de 1997 os prefeitos do Fórum de Governantes de Cidades Metropolitanas passam a reivindicar propostas consideradas pelos próprios Prefeitos como emergenciais,

Regiões Metropolitanas, ou seja a inexistência de propostas consistentes de reformas para o setor, quando os especialistas da área consideram essa questão um "nó gordio" do pacto federativo brasileiro ?

Para responder essa indagação, parte-se da premissa que há atualmente um virtual consenso de que em sociedades complexas como a brasileira o governo está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal. Entretanto, devido a especificidade de cada área os desafios estruturais apresentam diferenças significativas.

Nesta seção se enfoca a dimensão de governança relativa a diferentes arenas decisórias - onde ocorre a intermediação de interesses entre agências governamentais e grupos organizados da sociedade - procurando explorar analiticamente as idiosincrasias (padrões de decisão e de interação política) do processo de mudanças institucionais relativo às Regiões Metropolitanas brasileiras.

A figura abaixo, exemplificada para análise de mudanças na área de política urbana, apresenta um quadro dos padrões de decisão que busca combinar grau de complexidade técnica e a centralidade do "issue" objeto de decisão para os atores relevantes em um determinado contexto histórico.

entre elas, a ampliação da área de abrangência do ISS.²⁰ e o retorno do extinto IVVC - Imposto sobre a Venda a Varejo dos Combustíveis (Melo & Azevedo, 1998).

FIGURA 1

"salience issue"

		baixa	alta
complexidade técnica da política	baixa	A Arborização em vias públicas consolidadas	B Orçamento Participativo
	alta	C Questão Metropolitana	D Lei do Uso do Solo

Fonte: AZEVEDO, Sérgio de. & MELO, Marcus André de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional", Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 12 N.º 35 Outubro 1997.

Pode-se identificar quatro arenas possíveis:

A-

- tendência a manutenção do "status quo"
- dificuldades de surgimento de propostas de mudanças com legitimidade política.

B-

- tendência a "ideologização" do processo de reforma
- polarização de posições
- surgimento de fortes propostas concorrentes
- maior possibilidade de utilização do poder de veto por parte de atores políticos relevantes

C-

- "desideologização" do processo de reforma.
- centralidade do papel dos especialistas na elaboração e conformação das propostas.
- maior possibilidades do convencimento dos parlamentares através de argumentos de natureza técnica
- necessidade de burocracias insuladas com legitimidade técnica capazes de influenciar atores políticos relevantes.
- importância do papel de "empreendedores políticos", como forma de romper a inércia e a tendência de manutenção do "staus quo".

D-

- atuação dos especialistas como árbitro entre os diversos atores envolvidos
- maior probabilidade de aprovação da proposta de reforma , mas com mudança negociadas entre os diversos atores relevantes

O caso das Regiões metropolitanas se enquadraria na arena **C**, caracterizada por baixa centralidade política do "issue" e grande complexidade técnica. Segundo a abordagem acima, esta arena se caracteriza, particularmente, por "desideologização" do tema, alta centralidade do papel dos especialistas na formulação das propostas e maiores possibilidades do convencimento de autoridades e atores envolvidos, através de argumentos de natureza técnica. Em uma arena desse tipo joga um papel importante o "empreendedor" capaz de articular e compatibilizar diferentes interesses cristalizados. Entretanto, para a viabilização e legitimação de novas políticas públicas é necessário, também, a existência de órgãos - com respaldo técnico - capazes de oferecer de influenciar atores políticos relevantes (AZEVEDO, 1997).

As duas variáveis - centralidade política do "issue" e complexidade técnica - fornecem um quadro necessário mas não suficiente à análise do padrão de relacionamento político na arena decisória em pauta. Em outras palavras, além da alta complexidade técnica, que outros elementos tornam difícil atrair os atores relevantes para participarem do processo de elaboração de propostas e discussão da questão metropolitana?

Ainda que se considere importante fortalecer burocracias insuladas em virtude da alta tecnicidade da matéria, considera-se que as dificuldades de mobilização da sociedade, por um lado, e dos atores públicos, por outro, se devem fatores de diferentes natureza.

No caso dos grupos organizados da Sociedade, mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância da questão institucional das Regiões Metropolitanas, ainda assim, este fato não levaria necessariamente a uma reversão no quadro de baixa prioridade política. Isto porque, entre outros aspectos, transformações institucionais não significam o usufruto de benefício imediatos, mas apenas possibilidades de vantagens futura. Mesmo supondo que o rumo das mudanças possa engendrar fortes reflexos positivos a médio e longo prazo, isto ocorrerá, via de regra, de forma paulatina, fragmentada e, portanto, pouco perceptível para a população que reside nas áreas metropolitanas. Isto dificulta, mesmo entre grupos potencialmente beneficiados por uma melhor desempenho institucional, uma maior prioridade para o tema "vís-a-vís" a outros "issues" urbanos, que envolvem bens públicos ou coletivos (transporte, posto de saúde, escolas, delegacias de polícia Tc). Por outro lado, os governos estaduais e municípios metropolitanos embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a ver essa questão como um "jogo de soma zero", onde a maior governança metropolitana implicaria em diminuição de poder para estados e/ou municípios. Em uma situação desse tipo - mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de "interesse comum"- os atores públicos com maior cacife político - normalmente, agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores - tendem a se tornarem conservadores e arredios frente a propostas de mudanças do "status quo", em virtude das incertezas envolvidas nesse processo que podem acarretar perdas em suas posições relativas.

Para avançarmos na compreensão da questão metropolitana, há que se integrar a essas considerações de caráter estrutural, especificidades relativas às políticas regulatórias e sua evolução ao longo das últimas décadas.

2 - A Institucionalização das Regiões Metropolitanas: um breve retrospecto

2.1. Antecedentes

A questão metropolitana aparece pela primeira vez na Constituição Federal de 1967 e mantêm-se com a Emenda Constitucional nº1 de 1969⁴.

Todavia, desde o início dos anos 60, diversos grupos de origem técnica distintas vinham discutindo o fenômeno da metropolização, pleiteando para ele um tratamento específico.

De fato, a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização a partir da década de 50 consolidara, em torno das principais capitais do país, regiões urbanas que se comportam como uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas tornaram-se cada vez mais intensas. Frente a este processo, torna-se praticamente imprescindível o estreitamento das relações político - administrativas entre as cidades situadas nestas regiões, como condição importante para o enfrentamento de um grande leque de problemas urbanos comuns.

No Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil - IAB em 1963, este tema havia sido largamente debatido. No final do Seminário é proposta a criação de "Órgãos de administração que consorciem as municipalidades para a solução de problemas comuns"⁵.

Ainda na década de 60, em vários estados, o Poder Público já vinha caminhando nesta direção, reconhecendo a questão metropolitana e colocando em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal(FJP, 1998).

No Rio Grande do Sul, os prefeitos da área de influência de Porto Alegre tomaram a iniciativa de criação do Grupo Executivo da

⁴ "Art.164 - A União, mediante Lei Complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte de uma mesma comunidade sócio-econômica".

⁵ Araújo Filho, 1996: 54-55

Região Metropolitana - GERM, ao qual foi atribuída a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Em São Paulo a questão foi registrada no diagnóstico da cidade elaborado pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas a Complexos Sociais - SAGMACS. O grupo encarregado de realizar estudos sobre a metropolização foi, num segundo momento, institucionalizado pelo Governo Estadual que o transformou no Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAM, somando-se a Órgãos setoriais de âmbito metropolitano que encontravam-se em funcionamento, tais como nas áreas de abastecimento de água e distribuição de alimentos.

No Rio de Janeiro é criada pelo Governo Federal o Grupo de Estudos da Área Metropolitana - GERMT, uma vez que a região abrangia municípios situados em dois estados.

Na Bahia, o governo estadual havia criado a Companhia de Desenvolvimento do Recôncavo - CONDER, sediada em Salvador, que tinha a atribuição de atuar na área metropolitana.

Em Belo Horizonte, o problema da metropolização já havia sido explicitado no estudo realizado pela SAGMACS no final dos anos 50. Posteriormente, em 1967, foi elaborado pelo Governo do Estado um Plano Preliminar da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH (Werneck, 1984: 4). Estas iniciativas, sem dúvida, contribuíram para a inclusão da questão metropolitana na Constituição Federal de 1967 e para sua manutenção na Emenda Constitucional n^o 1 de 1969.

2.2. A Constituição de 1967 e a trajetória das Regiões Metropolitanas no período militar.

Após a promulgação da Constituição de 1967 têm início os estudos para a definição de critérios para a delimitação e a organização administrativa das regiões metropolitanas. Mas somente em 1973,

com a promulgação da Lei Federal Complementar n.º 14, estas são institucionalizadas, sendo criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza⁶ (Fernandes,1984; Maciel,1985).

Dispensando um tratamento homogêneo às Regiões Metropolitanas a Lei 14 começa por impor aos municípios a participação compulsória na região, que teria como finalidade a realização dos "serviços comuns de interesse metropolitano": planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental; produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo⁷. Em suma, abortando experiências que se encontravam em curso em várias regiões metropolitanas, tal como explicitado anteriormente, é imposta aos municípios metropolitanos participação coercitiva e desconsideradas as peculiaridades regionais na definição dos serviços comuns.

Há que se reconhecer, contudo, que duas questões básicas importantes foram contempladas: por um lado, é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, reconhecendo-se no nível nacional a necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços. Por outro lado, ganha espaço a preocupação com o ordenamento do uso e da ocupação do solo. Ainda na linha do tratamento homogêneo estabelecido pela Lei Complementar 14, a gestão metropolitana é atribuída a um conselho deliberativo e um conselho consultivo. Estes conselhos deveriam contar com o apoio técnico de entidade de planejamento a ser criada pelos governos estaduais, cabendo-lhes a implementação das políticas de desenvolvimento dessas regiões. Todavia,

⁶ Posteriormente, a Lei Complementar Federal n.º 20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

⁷ Deixam de ser considerados serviços importantes, como por exemplo a habitação, enquanto que é incluído o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

evidenciando sua fragilidade, não são previstos mecanismos financeiros nem autonomia administrativa que viabilizassem a ação destes conselhos (Fernandes Junior, 1984).

No aparato administrativo criado para a gestão metropolitana é garantida ampla maioria aos executivos estaduais, o que impunha limites aos possíveis resultados de uma gestão compartilhada. O Conselho Deliberativo, instância que detinha algum poder de decisão, era presidido e tinha a maioria dos seus membros indicados pelo governador do Estado - então escolhido indiretamente pelo Executivo Federal - em detrimento de uma maior participação dos prefeitos dos municípios da região metropolitana. No Conselho Consultivo, onde todos os municípios tinham assento, lhes era atribuída uma representação simbólica. Não dispendo de poder decisório, têm sua função restrita a apresentação de "sugestões".

Imposta sobre estados e municípios pelo governo federal a institucionalização das regiões metropolitanas foi vista pelos segmentos progressistas como um instrumento adicional de dominação da União que poderia exercer um controle mais direto sobre a distribuição de recursos para estas áreas, na tentativa de amortecer as tensões sociais crescentes nos principais centros urbanos do país.

Em um contexto de esvaziamento político e tributário do município e da conseqüente perda da sua capacidade de investimento, a Lei Federal 14 que institucionaliza as regiões metropolitanas em 1973 garante que "os municípios das Regiões Metropolitanas que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, terão preferência na obtenção de recursos estaduais e federais. A partir de 1975, com a criação da Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU e do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU, os órgãos

metropolitanos passam a ser utilizados como repassadores de recursos do governo federal para os municípios situados nestas áreas e para os órgãos setoriais da esfera estadual que nelas atuavam. Do mesmo modo, quando a CNPU transforma-se em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), os órgãos metropolitanos continuam bastante prestigiados, já que são confirmados na função de intermediador de recursos do governo federal às agências estaduais setoriais (água, saneamento, transporte, entre outras) e municípios⁸. Estão forjadas as condições favoráveis à intervenção dos órgãos metropolitanas - em alguns casos autoritária e messiânica⁹ - que, na prática, acaba por afetar principalmente a esfera municipal e sua autonomia, e que se manifesta, em particular, nas áreas de sistema viário, transporte e uso e ocupação do solo.

Com a crise financeira e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e a fragilidade do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas. A carência de recursos públicos tem como consequência imediata o estancamento dos investimentos federais nas regiões metropolitanas, culminando com o desmonte dos organismos federais que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano. Por sua vez, o processo de redemocratização vem fortalecer novos atores sociais - em especial as prefeituras e os movimentos populares - cujas demandas não eram contempladas nas agendas das entidades

⁸ Em Minas Gerais, no ano seguinte a institucionalização da Região Metropolitana de Belo Horizonte - através da Lei Complementar n.º 14 - é criada a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (lei estadual n.º 6.033, de 30/04/74) - objetivando, entre outras atribuições, coordenar a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, empreendidos pelo estado e municípios., na qualidade de entidade de planejamento e apoio técnico aos conselhos Deliberativo e Consultivo da RMBH (Fapemig, 1993). Durante o período da CNPU e do seu sucessor o CNDU, o PLAMBEL goza de "grande prestígio... no plano estadual, onde passa a ser visto como uma super - prefeitura" (Werneck (1984: 8).

⁹ Ver, por exemplo, para o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte PLAMBEL (1975).

metropolitanas. Selando o fim do planejamento metropolitano, as entidades metropolitanas são relegadas ao plano secundário ou mesmo extintas.

3 - A Constituinte e as Regiões Metropolitanas pós 1988

A Constituição Federal de 1988 abre espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre os vários atores que atuam no cenário metropolitano, possibilitando formalmente o surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais ao atribuir aos estados a competência para a criação das regiões metropolitanas bem como para a definição do modelo institucional que lhes dará sustentação.

Forjada numa conjuntura na qual a grande questão era a celebração de um novo pacto federativo, institucionaliza mecanismos de descentralização e democratização da gestão, aumentando consideravelmente a autonomia financeira dos estados e, especialmente, dos municípios.

Na realidade, a questão metropolitana não era vista pela Constituinte como um "issue" prioritário. Muito ao contrário, como a institucionalização metropolitana vigente encontrava-se profundamente atrelada ao esvaziamento dos municípios e a ranços anteriores do período militar, tudo apontava para uma não política federal em relação do tema. Nesse sentido, é dado na Carta Magna um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União (Pacheco, 1995).

Possibilitando formalmente o surgimento de estruturas mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais, compete aos estados a criação das regiões metropolitanas bem como a definição

do modelo institucional que lhes dará sustentação: em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum"(Mares Guia,1993).

Com a realidade constitucional que se abre com a Constituição de 1988, o destino dos antigos órgãos metropolitanos ficou a mercê das variáveis internas de cada estado. Algumas dessas agências lograram se adaptar, em maior ou menor grau, ao novo ambiente institucional e outras terminaram por serem extintas. A performance no período de transição frente ao desafio de redefinição de papéis e objetivos, dependeu, em parte, do controle sobre "recursos críticos que se encontravam à disposição dos antigos órgãos metropolitanos "(prestígio institucional, equipe técnica, rede de apoio junto a atores políticos relevantes etc).

Nesse sentido, deve ser ressaltado que o controle sobre "informações estratégicas" foi um dos fatores fundamentais para a manutenção e posterior redefinição de papeis que teve lugar nos órgãos gestores das regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife e Salvador (Pacheco,1995; FJP, 1998).Por outro lado em Minas Gerais a conjuntura no final dos anos 80 era particularmente desfavorável quando comparada a outros estados. Naquele momento, o PLAMBEL é esvaziado politicamente, perdendo inclusive grande parte da sua equipe no bojo do processo de desmonte do sistema de planejamento que tem lugar¹⁰. Fragilizado, o órgão não conta com o entrosamento e o espírito de corpo necessários para promover a reformulação de suas atribuições e para prepará-lo para trilhar

um novo caminho constitucional, acabando por ser extinto no início de 1996¹¹.

Transferindo amplos poderes para os municípios, vís-a-vís a situação anterior - onde o processo decisório ficava totalmente a mercê do Governo Estadual - supunha-se que, nesta nova conjuntura, os municípios lograriam se desvencilhar da trama que representam os seus interesses exclusivamente locais e passassem a conceder maior prioridade a questão metropolitana.

Entre as dificuldades enfrentadas na implementação do novo modelo observa-se, de início, a inexistência de uma consciência metropolitana entre boa parte dos municípios que fazem parte dessas regiões¹². Prevalece, ainda, entre muitos prefeitos e vereadores uma visão tradicional de cunho essencialmente local que, muitas vezes, dificulta ou se opõe à visão regional.

Todavia, o não tratamento da questão metropolitana no âmbito adequado tem contribuído para agravar as desigualdades sócio-espaciais, reforçando a oposição entre o núcleo e a periferia, e o aprofundamento da crise financeira em vários municípios das diferentes regiões metropolitanas.

Em decorrência da Constituição de 1988, os municípios brasileiros conseguiram resgatar parte significativa de sua capacidade de investimento (Azevedo & Melo, 1997). Entretanto, como bem coloca Marcus Melo, isso não é suficiente para o enfrentamento dos inúmeros problemas metropolitanos (Melo, 1997).

4- A Questão das Regiões Metropolitanas nas Constituições Estaduais.

¹⁰ O no governo Newton Cardoso (1987-90) promoveu a quebra da espinha dorsal das entidades de planejamento e órgãos como o PLAMBEL ficaram especialmente vulneráveis.

¹¹ Lei Estadual n.º 12.153 / 96. O PLAMBEL teve suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e a Fundação João Pinheiro (FJP, 1998).

¹² Exceção deve ser feita aos municípios metropolitanos das capitais para os quais, devido a suas intensas interfaces com os vizinhos, a questão metropolitana assume especial importância tanto para os seus dirigentes quanto para os responsáveis pelas agências setoriais e órgãos do segundo escalão.

Na **Constituição Federal** de 1988, a região metropolitana é apenas mencionada sob a forma de um mero parágrafo no Título III: "Da organização do Estado", Capítulo III: "Dos estados federados", artigo 25, parágrafo 3º: "Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por municípios limítrofes, para integrar a organização, planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

Na legislação do **Distrito Federal**¹³ é permanentemente mencionada a chamada "região do entorno" e destacada como importante sua consideração nas ações propostas e implementadas em Brasília. Na Lei Orgânica do Distrito Federal, é destacada a integração na execução do seu programa de desenvolvimento econômico-social (artigo 9º). No art. 158, ao serem explicitados os princípios que fundam a ordem econômica do Distrito Federal também é mencionada essa integração. No art. 165, onde são estabelecidas as premissas para a elaboração do plano de desenvolvimento econômico-social são mencionados as "ações integradas com a região do entorno..." e "os planos regionais que afetem o Distrito Federal".

Na Lei Complementar 17, ao ser tratado do Plano Diretor de Ordenamento Territorial, é destacado entre os objetivos desse plano "promover a integração da ocupação e uso do solo do território do Distrito Federal com a região do entorno". Também entre as estratégias a serem obedecidas pelo plano é destacada a de "estabelecer uma política urbana a ser integrada com as cidades conurbadas do entorno, especialmente no que se refere ao transporte, gestão dos recursos hídricos, tratamento de resíduos, controle ambiental, parcelamento do solo e implantação de áreas de desenvolvimento econômicos".

A criação da Região Metropolitana de Brasília encontra-se em processo de discussão¹⁴.

As constituições dos estados do **Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte** (promulgada em 03/10/89), **Mato Grosso e Mato Grosso do Sul** sequer mencionam região metropolitana.

A Constituição do **Amazonas** (10/89) encontra-se entre as constituições estaduais tratam de modo mais acurado a questão das regiões metropolitanas. Na Seção III, denominada "Núcleos especiais, aglomerações, micro e macro-regiões urbanas", art. 140 inova o texto da Constituição Federal, em

¹³ Lei Ordinária 2.028; Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei Complementar 17.

¹⁴ Informação obtida através de entrevista com representantes da Assessoria de Assuntos Metropolitanos da SEPLAN-MG.

geral reproduzido em quase todas as constituições estaduais, como se verá: "Com vistas à execução de funções comuns, lei complementar poderá atribuir condição especial de interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública e centros, núcleos, sítios ou áreas urbanas, e instituir região metropolitana, aglomerações, micro ou macro-regiões, urbanas ou não, constituídas por agrupamentos de municípios integrantes do mesmo complexo geo-sócio econômico".

No parágrafo 1º desse artigo, lista as "funções de interesses comuns", no plural: transporte e sistema hidro-aéreo-viários, cartografia e informações básicas, sistemas de comunicação, aproveitamento de recursos hídricos, serviços públicos com características hierarquizadas - **não definidos** -, uso e ocupação do solo e a elaboração de projetos de interesses comuns.

No parágrafo 2º, estabelece as condições para a criação de "regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e outras formas de agrupamento": população e crescimento demográfico com projeção quinquenal; grau de conurbação, fluxos migratórios e intermunicipais, atividade econômica relevante em relação ao estado; fatores de polarização; indicativos da potencialidade vocacional da área ou região.

Estabelece, ainda, a elaboração de "plano diretor específico, de responsabilidade de instituição **estadual** competente", devendo ser respeitada a autonomia municipal (parágrafo 3º) e a possibilidade do estabelecimento de consórcios entre municípios para "realização de funções, programas, projetos e atividades de interesses comuns" (parágrafo 4º).

Finalmente, no art. 141 define pontos a serem considerados na elaboração da(s) lei(s) complementar(es): estrutura administrativa e indicação de recursos financeiros "para o gerenciamento de cada caso"; obrigatoriedade de participação dos municípios "em todas as fases do processo"; "participação ativa de **entidades representativas da comunidade**, no estudo, encaminhamento na solução dos problemas que lhes sejam concernentes; controle dos recursos aplicados na "unidade instituída".

No estado do **Pará**, o parágrafo da Constituição Federal referente a região metropolitana é reproduzido na Constituição Estadual no parágrafo 2º do art. 50, capítulo IV "Da organização regional". O artigo trata dos objetivos da regionalização em geral e remete para lei complementar a instituição e definição de limites, competências e sedes das "regiões administrativas".

Entre os estados do nordeste, apenas a Constituição Estadual do **Rio Grande do Norte** não faz nenhuma menção à região metropolitana.

Em **Pernambuco**, embora estranhamente não seja explicitamente mencionado o termo "região metropolitana", no capítulo II "Das regiões" há uma seção denominada "Das regiões em geral" onde se faculta ao estado "articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico, social e cultural, visando ao seu desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais" (art. 95). O caráter redistributivo anunciado pelo caput do artigo não se concretiza nos parágrafos que o seguem. Remete para lei complementar a definição das condições para integrar o que denomina de "regiões de desenvolvimento", bem como "a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos, regionais integrantes dos planos estaduais e municipais de desenvolvimento econômico e social"¹⁵.

Na Constituição de **Alagoas**, a referência a região metropolitana restringe-se ao artigo 41 da seção IV "Das regiões", é reproduzido o parágrafo da Constituição Federal. O mesmo procedimento é adotado em **Sergipe** (art. 11).

Além de reproduzir o texto da Constituição Federal, no **Piauí** também remete-se para lei complementar a definição das questões públicas de interesse comum e a criação ou indicação de órgãos e entidades de apoio técnico que delas tratarão.

No **Ceará**, a Constituição Estadual (05/10/89) trata da região metropolitana de forma sucinta no título IV "Do município", capítulo I "Disposições gerais", art. 32 que estabelece que ações de governo relativas ao "planejamento e disciplinamento urbano físico e social; compatibilização de planos, programas e projetos; articulação de sistema viário em que se inserem os municípios" devem ser objeto de **ação conjunta** entre o **estado** e os municípios nas microrregiões, na região metropolitana e nas aglomerações urbanas. Ou seja, já avança em relação a um ponto importante no desenho do aparato de gestão dessas áreas, garantindo o lugar do governo estadual¹⁶.

Na Constituição da **Paraíba** há um capítulo dedicado ao tema "Das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões" (artigos 24 a 29). É interessante o destaque dado a participação dos municípios a serem integrados que devem ser ouvidos já no momento de instituição dessas regiões pelo estado.

¹⁵ Na Região Metropolitana de Recife foi instalada uma assembléia metropolitana que atua de maneira efetiva, contando, inclusive com as chamadas câmaras técnicas que têm cumprido seu papel de fórum de discussão ampla dos serviços de interesse comum (SEPLAN-MG,1999).

É também assegurada a participação paritária "dos municípios envolvidos e da sociedade civil na gestão regional".

Faculta a "criação de órgão ou entidades de apoio técnico, de âmbito regional, para organizar, planejar e executar as ações públicas de interesse comum" (art. 25) e remete para legislação complementar a definição das "questões públicas de interesse comum" (art. 26) e as condições para a integração das regiões (art. 29). Explicita que deverão ser previstos recursos nos orçamentos anuais do estado os recursos financeiros para a organização, planejamento e execução das funções de interesse comum (art. 27) e, o que é muito **interessante**, determina a instituição de "**mecanismos de compensação** financeira aos municípios que sofrerem diminuição ou perda de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional" (art. 28).

Na Constituição do estado do **Maranhão**, seção IV "Das regiões" é reproduzido o parágrafo 3 da Constituição Federal (art. 25), ao qual é agregado um parágrafo onde é explicitada a garantia da autonomia dos municípios que integrarem regiões metropolitanas, aglomerações urbana e microrregiões, além de condicionar a participação dos municípios à aprovação prévia pelas suas respectivas câmaras. No art. 26 remete para legislação complementar a definição da abrangência geográfica, objetivos, mecanismos de administração do que denomina "órgão", certamente referindo-se às regiões metropolitanas, aglomerações urbana e microregiões.

Nas "Disposições Transitórias" é criada a "Região Metropolitana da Grande São Luiz", remetendo-se para lei complementar a definição de sua abrangência, organização e funções (art. 19) e anuncia a criação da Região Metropolitana de Pedreiras, também através de lei complementar.

Na Constituição da **Bahia** é adotado procedimento semelhante em relação à criação da Região Metropolitana de Itabuna. Já contando com a Região Metropolitana de Salvador desde 1973, mantém os conselhos Consultivo e Deliberativo como órgãos de gestão, remetendo para lei complementar a criação, constituição e funcionamento desses conselhos, bem como a efetivação da RM de Itabuna, antecipando os 18 municípios que a integrarão.

Ao explicitar a organização do estado, declara que, além dos municípios "unidades político-administrativas autônomas", esse se divide, "para fins administrativos, mediante lei

¹⁶ Na Região Metropolitana de Fortaleza, o órgão de assessoria técnica conta com setores bem estruturados, especialmente nas áreas de organização territorial e de informação (SEPLAN-MG,1999).

complementar, em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (art. 6º)¹⁷.

A Constituição do estado de **Goiás** (promulgada em 05/10/89), aparece no Título II "Da organização dos municípios e das regiões metropolitanas", Capítulo IV "Das regiões metropolitanas, dos aglomerados urbanos e das microrregiões". O art. 90 repete o parágrafo da Constituição Federal.

No parágrafo 1º, registra que os municípios que integrarem esses agrupamentos não perdem a autonomia política, financeira e administrativa. No parágrafo 2º, elenca as funções públicas de interesse comum: transporte e sistema viário, segurança pública, saneamento básico, ocupação e uso do solo, abertura e conservação de estradas vicinais, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações básicas, aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns. No parágrafo 3º, refere-se ao plano diretor metropolitano como definidor das diretrizes para o planejamento das funções de interesse comum.

No artigo 91, estabelece os fatores a serem considerados para a instituição de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos: população - no parágrafo 2º do art. 91 define que para a instituição de aglomerado urbano é necessário que, pelo menos dois dos municípios tenham, no mínimo, 100 mil habitantes - e crescimento demográfico com projeção quinquenal, grau de conurbação e fluxos migratórios, atividade econômica, perspectivas de desenvolvimento e fatores de polarização e a deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

No parágrafo 1º desse artigo, registra que "a gestão do interesse metropolitano ou aglomerado caberá ao estado e aos municípios da região" na forma a ser definida através de lei complementar.

No **Rio de Janeiro**, a Constituição Estadual em seu art. 25 e seus quatro parágrafos, além da reprodução do texto da Constituição Federal e da referência à garantia da autonomia financeira, política e administrativa dos municípios que integrarem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões,

¹⁷ A CONDER, órgão de assessoria técnica da Região Metropolitana de Salvador, participa intensamente de programas do governo estadual nessa área. Elabora projeto, contrata executores, etc, atuando intensamente(SEPLAN-MG,1999).

já antecipa um esboço do sistema de planejamento e gestão dessas áreas - um órgão executivo e um Conselho Deliberativo - a serem compostos através de lei complementar. Estabelece que o Conselho deverá incluir representantes dos poderes executivo e legislativo, de entidades comunitárias e da sociedade civil.

Toca, também na questão dos recursos para assegurar a realização das funções públicas e serviços de interesse comum, atribuindo ao estado e aos municípios o estabelecimento de "mecanismos de cooperação" para atuarem nesse sentido. Além disso, menciona o direito à compensação financeira atribuído aos municípios que "suportarem os maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum".

A Constituição de **São Paulo** inova ao não reproduzir o texto da Constituição Federal referente ao tema, tomando como suporte a possibilidade de divisão do território estadual em "unidades regionais constituídas por municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as peculiaridades regionais" (art. 153).

Define aglomeração urbana, micro-região e região metropolitana, sendo essa última entendida como "agrupamento de municípios limítrofes que assumam destaca expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. Apesar dos inúmeros adjetivos que conferem à definição um cunho pouco objetivo, avança no sentido de explicitar atributos estruturais que conferem singularidade a essas regiões.

Embora permita entrever uma preocupação em assegurar a hegemonia do governo estadual, avança no sentido do desenho do sistema de gestão, atribuindo a promoção do planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum a "conselho de caráter normativo e deliberativo" a ser criado por lei complementar. Também através desse procedimento serão definidas a organização, articulação, coordenação de órgãos atuantes na região. Garante, em ambos os casos, a participação paritária do conjunto dos municípios com relação ao estado (art. 154). Assegura, embora de forma

genérica, "a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.

Exige que os planos, programas, orçamentos municipais sejam compatibilizados com as metas e diretrizes estabelecidas pelos planos estaduais, regionais e setoriais, com a ressalva de que essa exigência seja estabelecida pelos conselhos acima referidos (art. 155). Os recursos financeiros para o desenvolvimento das funções de interesse comum serão de responsabilidade do estado e dos municípios, que deverão explicitá-los em rubrica própria nos seus planos plurianuais e orçamentos (art. 157).

Com relação às funções de interesse comum, menciona explicitamente apenas o transporte coletivo de caráter regional, atribuindo ao estado, em conjunto com os municípios, o seu planejamento e garantindo ao estado sua operação, seja diretamente, seja através de permissão¹⁸.

No **Espírito Santo**, observa-se inovação semelhante à empreendida por São Paulo ao vincular as regiões metropolitanas à possibilidade de divisão do território estadual. Todavia, condiciona a sua criação à realização de "uma consulta prévia, mediante plebiscito, às populações diretamente interessadas" (art. 216). Procedimento similar foi constatado apenas na Constituição do Maranhão, onde as câmara de vereadores têm que aprovar a participação dos seus respectivos municípios.

Também nos moldes de São Paulo, define região metropolitana, aglomeração urbana e micro-região, agregando o conceito de funções públicas de interesse comum, restringindo-o "a prestação de serviços públicos ou de utilidade pública e o exercício do poder de política administrativa para fins de ordenamento do uso e ocupação do solo, respeitada sua função social na defesa e preservação do meio ambiente e do patrimônio cultural".

Remete para legislação complementar a criação, organização e composição das "unidades regionais e dos órgãos públicos que implementarão a política de desenvolvimento estadual", adiantando todavia que a gestão dessas unidades deverá ter como base o "princípio da co-gestão entre o estado e municípios"

¹⁸ Na Região Metropolitana de São Paulo o desempenho da EMPLASA é prejudicado pelo conflito existente entre esse órgão e a Secretaria de Transportes. Diante da fuga de inúmeras plantas industriais da Região Metropolitana, a EMPLASA tem-se voltado para garantir a permanência de indústrias na Região (SEPLAN-MG, 1999).

contando com a "participação da sociedade civil no processo decisório e no controle das instituições". Estabelece também que estado e municípios deverão destinar recursos financeiros específicos para a organização, planejamento e gestão das unidades regionais (art. 217).

O art. 218, por sua vez, anuncia a instituição de mecanismos de compensação financeira para os municípios que sofrerem aumento de despesa ou queda da receita em função das atribuições que lhes forem dadas pelo planejamento regional.

Também na Constituição do estado do **Paraná** há artigo similar, apontando para a necessidade de instrumentos compensatórios para os municípios que arquem com ônus do processo de metropolização.

Sem fugir aos moldes de várias outras constituições, ao se tratar da questão da região metropolitana transcreve-se o texto da legislação federal relativa à matéria, garantindo-se, entretanto, a participação dos municípios e da sociedade civil organizada na gestão regional (art. 21). Estabelece que o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões deve adequar-se às diretrizes preconizadas pelo planejamento estadual (art. 22) e autoriza a criação de órgão de apoio técnico para organizar, planejar e executar as funções públicas de interesse comum (art. 23) e atribui ao estado e aos municípios o suprimento dos recursos necessários a essas atividades (art. 24)¹⁹.

Em **Santa Catarina**, além do texto da Constituição Federal, são explicitados os fatores a serem considerados na instituição de região metropolitana: população, crescimento demográfico, grau de concentração e fluxos migratórios; atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento; fatores de polarização; deficiência dos recursos públicos em um ou mais municípios com implicação no desenvolvimento da região. Estabelece, ainda, a possibilidade de criação de associações entre municípios para a realização de obras e serviços de interesse comum (art. 114).

Assim como em alguns outros estados, na Constituição do **Rio Grande do Sul** é exigida a aprovação das câmaras de vereadores para que os municípios possam vir a integrar região metropolitana e atribui ao estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização,

¹⁹ O órgão técnico de planejamento da Região Metropolitana de Curitiba tem na questão do transporte público uma atuação intensa, bem estruturada, que é referência para as demais regiões metropolitanas brasileiras (SEPLAN-MG,1999).

planejamento e gestão da região (art. 16). Tal como em poucas outras constituições, avança ao explicitar que regiões metropolitanas disporão de órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das câmaras de vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (art. 17). Radicalizando, restringe o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais exclusivamente ao âmbito dos municípios. E possibilita a instituição de órgão de apoio técnico para planejar e executar as funções públicas de interesse comum²⁰.

Em suma, os levantamentos realizados sobre as constituições estaduais, mostram que - em sua grande maioria - as cartas magnas dos estados federados não priorizam o tratamento das regiões metropolitanas, avançando pouco em relação às normas da Constituição Federal.

A partir de meados dos anos 90, muitas vezes a margem do aparato institucional metropolitano, constata-se um processo de parcerias entre municípios objetivando enfrentar questões setoriais que transcendem a esfera local. Além disso, inicia-se tentativas embrionárias de formação de redes nacionais visando a discussão dos problemas metropolitanos. Ressalte-se que essas iniciativas - mesmo que, ainda, pouco articuladas - têm sido um "locus" de troca de experiências no enfrentamento dos problemas metropolitanos para as agências de vocação metropolitana dos três níveis de governo(FJP,1998).

5 - Considerações Finais

Pode-se dizer que a política para as regiões metropolitanas no Brasil passou por três grandes fases:

1. centralização em Brasília. Neste primeiro momento - apesar do forte componente autoritário do modelo - havia uma estrutura institucional e disponibilidade de recursos financeiros, que permitiram a implementação de vários projetos metropolitanos, inclusive na área de transporte coletivo e tráfego urbano.
2. neolocalismo pós-Constituição de 1988²¹. Este foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista exacerbada, onde a questão metropolitana, era

²⁰O órgão técnico da Região Metropolitana de Porto Alegre tornou-se, na prática, uma secretaria de planejamento regional, atuando em todo o estado nas questões relacionadas ao planejamento urbano (SEPLAN-MG,1999).

²¹ Para um maior aprofundamento do conceito "neolocalismo" ver o artigo de Marcus André Melo (Melo,1993).

identificada "in limine" com o desmando do governo militar e simultaneamente, como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz;

3. parcerias entre municípios metropolitanos e o início de um incipiente processo de redes nacionais. (FJP, 1998).

Contrariamente ao primeiro momento, os dois últimos são marcados pela ausência de políticas regulatórias consistentes e de financiamentos federais. Teoricamente, o texto da Constituição de 1988 permite o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, ao transferir essa atribuição para às Assembléias Legislativas. Entretanto, a análise do tratamento da questão metropolitana pelas diversas constituições estaduais é bastante fragmentando tanto em termos de profundidade da regulação quanto pelos fatores privilegiados, ainda que se possa levantar pistas que indicariam possíveis caminhos com maiores potencialidades para as diversas dimensões da questão metropolitanas. Nesse sentido, algumas considerações gerais sobre a forma das Constituições estaduais tratarem a questão metropolitana merecem destaque.

Primeiramente, como foi mostrado, chama atenção que esse tema de competência estadual, após a promulgação da Carta Magna de 1988, sequer esteja incluído nas Constituições do Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Da mesma forma as constituições de Alagoas e Sergipe se restringem a reproduzir quase linearmente o parágrafo da Constituição Federal (&3, Art. 25) sobre o tema. Poder-se-ia argumentar que o aparente "descaso" pela questão metropolitana nas constituições desses estados se explicaria pela ausência ou pouca relevância do fenômeno da conurbação nas fronteiras de suas respectivas capitais. Ainda que essa hipótese possa ter força explicativa não desprezível, valer lembrar que cidades como Natal, Campo Grande e Cuiabá são a médio prazo candidatas naturais a metropolização.

Somente as constituições do Amazonas, Goiás, São Paulo e Santa Catarina estabelecem fatores a serem considerados para a instituição de novas regiões metropolitanas. Entre, as variáveis explicitadas são recorrentes nesses diplomas legais a população (inclusive projeção de crescimento), fluxos migratórios, grau de conurbação, potencialidade das atividades econômicas e fatores de polarização da futura região metropolitana

Entre os estados que aprofundam, em maior ou menor grau, a questão metropolitana nas suas constituições é bastante recorrente o cuidado implícito de evitar o autoritarismo da gestão metropolitana do período militar, caracterizado pela hegemonia do governo estadual em detrimento dos governos locais do período autoritário. Assim o estados da Paraíba, Maranhão, Espírito Santo e Rio Grande do Sul exigem mecanismos prévios de consultas aos município e/ou a suas populações antes da formalização de regiões metropolitanas. Seguindo esse mesmo espírito, os estados do Amazonas, Goiás e Rio de Janeiro, explicitam a necessidade de se garantir a autonomia (leia-se financeira, política e administrativa) dos municípios que integrarem as referidas regiões.

Ressalte-se que apenas um número reduzido de constituições estaduais definem pontualmente as "funções de interesses comuns" dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas. Entretanto, entre as chamadas funções metropolitanas, a que aparece de forma mais recorrente e a do "transporte urbano / sistema viário" contempladas nas constituições do Distrito Federal, Amazonas, Ceará, Goiás, Minas Gerais, São Paulo e Paraná.²²

²² Depois do "transporte / sistema viário", as funções de interesse comuns mais citadas são, respectivamente, "recursos hídricos", "parcelamento / uso e ocupação do solo" (Distrito Federal, Minas Gerais, Goiás e Amazonas). e "controle ambiental" (Distrito Federal, Minas Gerais e Amazona) .

No que diz respeito à participação institucional na gestão das regiões metropolitanas as constituições que tratam especificamente do tema , em sua maioria, reforçam a necessidade do envolvimento da "comunidade" e/ ou dos municípios (Amazonas, Paraíba, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais e R. G. do Sul), sendo que a constituição gaúcha "radicaliza", quando explicita que no processo de tomada de decisão metropolitana a hegemonia deve estar reservada aos governos locais. A ênfase dedica nos últimos anos a mecanismos de participação de grupos e setores organizados da sociedade nas políticas regulatórias se explicaria, em parte, pela busca de garantir "governance", que no seu conceito atual supera a dimensão de desempenho administrativo, abarcando também o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (MELO, 1995; MELO, 1996; COELHO & DINIZ, 1995; DINIZ,1996). Assim, para se alcançar níveis adequados de governança, além da performance da burocracia pública, torna-se vital que a política logre legitimidade frente aos atores políticos relevantes. Em outras palavras, a dimensão de "governance" supera o "marco operacional para incorporar questões relativas a padrões (...), de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico (SANTOS, 1996).

Deve ser destacado, por outro lado, que apenas os estados do Ceará e São Paulo enfatizam a importância estratégica da participação estadual, ao mencionar de forma clara a necessidade da gestão metropolitana levar em conta "a ação conjunta entre o estado e os municípios". Ressalte-se que, sem cair nos excessos do passado, cabe ao estado individualmente - através de órgão especializado (normalmente vinculado à Secretaria de Planejamento) - ou em parceria com os municípios - por intermédio de uma agência metropolitana - o papel relevante na articulação das diversas instituições que atuam na área do metropolitana (seja através de arranjos formais ou mesmo informais), pois como nos esclarece Cintra parte importante das atividades de planejamento ocorre fora da estrutura institucional, em espaços e interfaces informais entre agências e órgãos que possuem interesses complementares e recorrentes, configurando o que o autor denomina de "ilhas de planejamento" (Cintra, 1978). Em qualquer política pública duas questões de grande centralidade para se analisar, respectivamente, o seu potencial de

confiabilidade e o seu impacto na sociedade é conhecer , por um lado, as fontes de financiamento disponíveis e, por outro, a sua clientela alvo. ²³ Em termos de aporte financeiro - questão crucial para qualquer política pública - as constituições dos estados da Paraíba, Minas Gerais, e Espírito Santo são as que determinam rubricas e/ou mecanismos específicos (de co-responsabilidade do governo estadual e municipais) voltados para garantirem recursos destinados às "funções de interesse comum"²⁴. Parte-se do princípio que, nesse aspecto, o centro dos problemas enfrentados encontra-se a definição de critérios para o rateio das despesas e dos investimentos, diretamente vinculada a relação entre a cidade pólo e os demais municípios da região. Os municípios maiores de cada região metropolitana, bem como os governos estaduais normalmente resistem a regulamentação de instrumentos e mecanismo concretos de repasse de recursos para as Agências metropolitanas (Fundos Metropolitanos, Legislação Específica, etc)²⁵ uma vez que seguramente aportariam a maior parte dos recursos sem necessariamente uma contrapartida proporcional no que diz respeito ao processo de tomada de decisão quanto a alocação desses recursos. Em uma situação dessas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento dos estados e desses municípios de maior peso em cada uma das regiões metropolitanas não chega a surpreender, já que os custos financeiros seriam , via de regra, maiores do que os possíveis retornos políticos para esses governos.

²³ Além dessas questões, também é importante - para fins de avaliação das possibilidades de real implementação - se interrogar sobre as idiosincrasias da estrutura institucional responsável pela implementação da política.

²⁴ Vale lembrar, ainda, que as constituições do Rio de Janeiro, Espírito Santo e Paraná mencionam o direito de ressarcimento financeiro (instrumentos compensatórios) aos municípios que "suportarem os maiores ônus (aumento de despesa ou queda da receita) decorrentes de funções públicas de interesse comum".

Por fim, vale frisar, que o Plano Diretor Metropolitano, como um instrumento de planejamento das "funções de interesse comum", é previsto nas constituições de Goiás, Minas Gerais e Amazonas. Embora tenha crescido, nos últimos anos, o número de municípios metropolitanos (especialmente, os das capitais e os das cidades de maior porte) que implementaram planos diretores, isto não diminui a importância e necessidade de um Plano Diretor Metropolitano, exatamente para que essas iniciativas locais possam apresentar uma certa articulação capaz de permitir maior integração, complementaridade e recorrência entre às diversas políticas públicas de "interesse comum".

A chamada crise fiscal do Estado colocou limites claros à expansão dos investimentos governamentais - passou-se a valorizar com mais vigor a colaboração entre os diversos níveis de governo, os convênios com entidades da sociedade civil e as parcerias com a iniciativa privada. Entretanto, os atuais problemas sócio-econômicos das regiões metropolitanas somente podem ser adequadamente enfrentados através da existência de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa.

6 - Bibliografia

AMBEL, ASSEMBLEIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. Legislação Institucional, Belo Horizonte, 1993, mimeo.

ARAUJO FILHO, Valdemar Ferreira de. "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil" in Cardoso, Elizabeth Dezouart e Zveibil, Victor Zaluar (orgs.) Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas. IBAM, Rio de Janeiro, 1996

ARRETCHE, Marta T. S. - "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" in Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.º 31, ano 11, junho de 1996.

ASSEMBLEIA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE. "Legislação Institucional, Belo Horizonte, 1993, mimeo.

AZEVEDO, Sérgio de. "Governança em Belo Horizonte", Revista do IPPUR, UFRJ, Vol. II, N.º 1 JAN /JULHO DE 1997

AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano G. "A reforma do Estado e a questão federalista: a reforma Bresser Pereira. IN; DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sérgio de (orgs) . Reforma do Estado e Democracia no Brasil , Brasília, Ed. UNB, 1997.

AZEVEDO, Sérgio de. & MELO, Marcus André de. "A política da reforma tributária: federalismo e mudança constitucional" , Revista Brasileira de Ciências Sociais , Vol. 12 N.º 35 Outubro 1997

AZEVEDO, Sérgio de & MELO, Marcus André de. "O processo decisório da reforma tributária e da previdência social : período de 1994 a 1998." Brasília: Ed. ENAP, 1998.

BRASIL. "Constituição da República Federativa do Brasil", promulgada em 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. "Constituição da República Federativa do Brasil", promulgada em 5 de outubro de 1988.

CARDOSO, Elizabeth e ZVEIBIL, Victor Z. (orgs.). Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro, IBAM, 1996.

CINTRA, Antônio Octávio. "Planejando as cidades: política ou não política". Trad. Haydn Coutinho Pimenta e Maristela Sette. In: CINTRA, Antônio Octávio & HADDAD, Paulo Roberto (orgs.) Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1978. Cap. 3, p.167-253.

CEURB, Centro de Estudos Urbanos. "Desigualdades Sociais e Políticas Públicas na Região Metropolitana de Belo Horizonte". Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG. Relatório de Pesquisa apresentado ao CNPQ, 1997, mimeo.

COELHO, Magda & DINIZ, Eli. "Governabilidade, Governança Local e Pobreza no Brasil". Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

DINIZ, Eli. "Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, N.º 2, Brasília, Mai-Ago 1996

- FAPEMIG. Política Regulatória e Interesses Sociais no Âmbito Urbano: o caso da RMBH. Belo Horizonte, 1993, mimeo.
- FERNANDES JUNIOR, Edésio. "O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras", PLAMBEL, DT/EB, Belo Horizonte, 1984, mimeo.
- FJP, Fundação João Pinheiro. "Gestão Metropolitana e Desigualdade na RMBH". Convênio CEURB/UFMG & Escola de Governo e Diretoria de estudos Municipais e Metropolitano da FJP. Relatório de Pesquisa apresentado a Fapemig, 1998, mimeo.
- GOUVEA, Ronaldo Guimarães. "A gestão dos transportes públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana". Belo Horizonte, UFMG, 1992. 191p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1992.
- MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. "Região metropolitana e poder". Belo Horizonte, UFMG, 1985. 160p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1985.
- MARES GUIA, Virgínia Rennó dos. "O Controle do Processo de Parcelamento do Solo e a Expansão Urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte". Belo Horizonte: UFMG, 1993. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Departamento de Sociologia e Antropologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 1993.
- MATTOS, Carlos A. Processos Decisórios e Planejamento na América Latina In EDLER, P. S. & HADDAD, P. R. (Orgs.). Estado e Planejamento: sonhos e realidade. Brasília: CENDEC, 1988.
- MATUS, Carlos. Política, Planejamento e Governo. Brasília: IPEA, 1993.
- MELO, Marcus André. "Ingovernabilidade: Desagregando o Argumento". In: VALLADARES, Lícia do Prado (Org.). Governabilidade e Pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1995.

MELO, Marcus André. "Governance e reforma do Estado: o paradigma agente X principal". In: RSP, Revista do Serviço Público. Ano 47, V. 120, N.º 1, Brasília, Jan-Abr 1996

MELO, Marcus André, B. C. "Democracia Neolocalismo e Mal Estar Social: a geometria política da nova República". In: Pobreza e Desigualdade Social. Agendas de Políticas Públicas, IUPERJ, Rio de Janeiro, Agosto 1993.

MELO, Marcus André. "Gestão urbano-metropolitana, neomunicipalismo e empresarialismo local". Recife, 1997, mimeo.

MINAS GERAIS. "Constituição do Estado de Minas Gerais", promulgada em 21 de setembro de 1989.

PACHECO, Regina S. "Gestão metropolitana no Brasil: arranjos institucionais em debate" in VALLADARES, Lícia e COELHO, Magda P. (orgs.) Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

PLAMBEL. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. "Plano Metropolitano de Transportes. Programa para aumento da capacidade operacional de transporte e trânsito". Belo Horizonte: PLAMBEL, 1975. 66 p.

SANTOS, Maria Helena de Castro. "Governabilidade e Governança: criação de capacidade governativa e o processo decisório no Brasil pós-constituente". In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. Caxambú, outubro de 1996.

SEPLAN-MG. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Informação obtida através de entrevista com representantes da Assessoria de Assuntos Metropolitanos, Belo Horizonte, 1999.

WERNECK, Ney Pereira F. "Região Metropolitana de Belo Horizonte - Algumas Considerações e Proposta para Discussão", Belo Horizonte, mimeo, 1984.

