

Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil*

RONALDO GUIMARÃES GOUVÊA**

** Professor Associado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.

ABSTRACT *Brazilian Metropolitan Regions lack the institutionalized arrangements for the formulation, implementation and control of public policies involving multiple municipalities, particularly policies with strategic elements that cannot be resolved within municipal boundaries, such as urban development, transport and environment. This paper researches the possibilities for creating a metropolitan municipality, understood as a specific urban reality that is distinct from the traditional municipality and the spatial fragmentation of megamunicipalities which, given their political and economic importance, have exercised a disaggregating role in the metropolitan space. These possibilities are understood as interventions that, in spite of their political and technical complexities and their difficult implementation, can contribute to resolving two of the principal obstacles to Brazilian metropolitan management: a rigid and monolithic perception of municipal autonomy - a perception that is still widely promoted in the country - and asymmetry in power relations generated by the existence of megamunicipalities in almost all the Metropolitan Regions.*

KEYWORDS: *metropolitan regions, public policy, urban planning, city management.*

RESUMO As Regiões Metropolitanas brasileiras carecem de arranjos institucionalizados para efetivar a formulação, implementação e controle de políticas públicas plurimunicipais, ou seja, políticas que devido às suas características estratégicas, como desenvolvimento urbano, transporte e meio ambiente, não têm como serem solucionadas nos limites do Município. Investigam-se aqui as possibilidades de criação do Município metropolitano, entendido como realidade urbanística específica e distinta do Município tradicional, e de divisão territorial dos Megamunicípios, os quais, devido a sua importância política e econômica, têm exercido um papel desagregador no âmbito metropolitano. Tais possibilidades devem ser entendidas como intervenções que, apesar de técnica e politicamente complexas e de difícil execução, pretendem contribuir para o equacionamento dos dois principais impedimentos à gestão metropolitana no Brasil: a percepção rígida e monolítica de autonomia municipal - percepção ainda muito difundida no país - e a assimetria, nas relações de poder, decorrente da existência de Megamunicípios em quase todas as Regiões Metropolitanas.

PALAVRAS-CHAVE: regiões metropolitanas, políticas públicas, planejamento urbano, gestão de cidades.

* Este artigo é resultado de análises e reflexões realizadas no período 2005 a 2008, representando desdobramento e aprofundamento das teses defendidas pelo autor em seu livro "A questão metropolitana no Brasil".

Recibido el 16 de junio de 2007, aprobado el 21 de julio de 2008.

Correspondencia: Núcleo de Transportes – NUCLETRANS, Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, Avenida do Contorno, 842 – 6º andar – Centro, 30110-060 Belo Horizonte – MG, BRASIL. E-mail: ronaldo@etg.ufmg.br; rogouvea2004@yahoo.com.br

Introdução

Um importante tema que tem sido cada vez mais discutido no cenário internacional, por acadêmicos, legisladores, planejadores urbanos e gestores públicos, é certamente o da gestão metropolitana. No Brasil, com o gradual arrefecimento da euforia municipalista que marcou fortemente o processo constituinte de 1987/88, e diante de uma maior percepção dos níveis de complexidade das escalas regional e metropolitana, tendo em vista, inclusive, o desenvolvimento de inúmeros processos sócio-ambientais, tem havido, nos últimos anos, um reconhecimento crescente da importância da questão metropolitana e da necessidade de enfrentá-la acadêmica, política e juridicamente.

A crise econômica e o processo de desconcentração industrial registrado a partir da década de 1980 tornaram as Regiões Metropolitanas brasileiras os loci mais notáveis da segregação espacial, exclusão social e miséria. Pode-se mesmo dizer que, em função de fenômenos como desemprego em massa, exclusão social crescente e violência urbana, a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana. As Regiões Metropolitanas concentram, de maneira paradoxal, a produção simultânea de desenvolvimento econômico e desigualdade social, riqueza e miséria, sofisticação tecnológica e degradação ambiental.

Segundo diversos autores (Grau, 1975, p. 26; Cintra, 1978, pp. 173-174; Azevedo e Mares Guia, 2000, p. 526; Gouvêa, 2005, p. 244), boa parte dos problemas metropolitanos no Brasil se deve à inexistência de algum patamar de organização de governo que possa viabilizar, de maneira planejada, produção e distribuição de bens e serviços públicos no âmbito de todo o território metropolizado. Não parece possível, por exemplo, conceber um plano de desenvolvimento de base regional sem um nível mínimo de institucionalização de poder que permita introduzir de forma efetiva políticas de corte plurimunicipal, ou seja, aquelas políticas públicas que, em decorrência de suas características estratégicas e abrangentes, não podem ser convenientemente equacionadas dentro dos limites municipais. Nesse sentido, Abrucio e Soares (2001, p. 111) alertam que “cada vez mais se sabe que a segurança pública, a pobreza urbana, o saneamento básico e a habitação, para ficar apenas nas mais evidentes, são questões cuja resolução depende em algum grau da atuação da União, com funções e tarefas compartilhadas com os outros níveis de governo”, e que “a operacionalização disso vai depender de um novo arranjo federativo para a problemática metropolitana”.

As experiências de gestão metropolitana no Brasil são uma comprovação da dificuldade histórica em se definir arranjos institucionais que tornem efetivos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas plurimunicipais. Os resultados muito limitados dessas experiências indicam a necessidade de se estabelecer um ordenamento jurídico-institucional específico para Municípios inseridos em Regiões Metropolitanas. A denominação “Município” tem abrigado realidades totalmente distintas, em termos de população, densidade populacional, taxa de urbanização, superfície, cultura, história e desenvolvimento econômico e social. A vinculação de espacialidades tão diferentes a um único ordenamento legal tem afetado perversamente cidades e cidadãos. As chamadas cidades-dormitório são bons exemplos de territórios prejudicados pela inexistência de processos integrados de planejamento e de gestão. Assim, quaisquer arranjos institucionais para Regiões Metropolitanas, além de promover o

estabelecimento de instrumental adequado para a gestão de políticas públicas plurimunicipais, necessitam também proporcionar políticas compensatórias voltadas para Municípios prejudicados pelo processo de metropolização.

O município brasileiro

Segundo estimativas recentes, o Brasil é a quinta nação do mundo em população e apresenta, quando comparado aos demais países mais populosos do Planeta, taxas de crescimento demográfico relativamente elevadas. O que torna o país singular diante das nações com maior número de habitantes é que o crescimento demográfico brasileiro se verifica basicamente nas áreas urbanas. A grande maioria da população brasileira reside atualmente nas cidades e, segundo dados da ONU, o país apresenta, entre as nações mais populosas do mundo, um dos maiores índices de urbanização. Essa realidade vem exigindo que parcelas cada vez maiores de recursos governamentais sejam investidas em obras infra-estruturais em áreas como habitação, transporte, saneamento, saúde e educação. Na medida em que esses recursos têm sido, de um modo geral, insuficientes, a qualidade de vida tem se deteriorado na maioria dos grandes centros urbanos do país.

Como pode se verificar não apenas no Brasil, mas em grande parte da América Latina, os processos de crescimento populacional e de urbanização não têm ocorrido de forma homogênea. Registra-se uma grande e crescente disparidade entre os perfis dos atuais 5.564 Municípios brasileiros. De um lado, situa-se o Município típico, que é pequeno em termos populacionais e de economia basicamente rural. No outro extremo, constata-se a existência de duas dezenas de Regiões Metropolitanas e de Aglomerações Urbanas com mais de um milhão de indivíduos, sendo que uma delas - São Paulo - fechou o século XX com quase 18 milhões de habitantes.

Os Municípios brasileiros apresentam uma multiplicidade de características e de especificidades. Essa diversidade tem apontado para a necessidade de uma revisão do conceito tradicional de Município e de suas competências ou, talvez mais do que isso, de se estabelecer uma tipologia de Municípios mais ampla. No entanto, a Constituição de 1988, ao fixar as atribuições dos Municípios, não os distinguiu segundo quaisquer variáveis, ou seja, as competências administrativas legislativas e tributárias são exatamente as mesmas, independentemente, portanto, do perfil demográfico, da dimensão, da localização geográfica e dos níveis de desenvolvimento econômico e social de cada municipalidade.

A princípio, o ideário do “Poder Local” se ajusta muito bem à maioria absoluta das municipalidades do país $\frac{3}{4}$ 91% contam com menos de 50 mil habitantes, incluindo seus distritos-sede, demais distritos e zona rural. Não parece adequado, entretanto, aplicar o princípio municipalista a unidades como São Paulo, com mais de 10 milhões de habitantes, Rio de Janeiro, com quase 6 milhões, ou Belo Horizonte, com 2,2 milhões de residentes. Na verdade, o que se constata em cada Megamunicípio são vários “locais”, com características, demandas e interesses muito distintos. Como assinala Peter Spink (2000, p. 68), “ninguém mora numa cidade grande; ao contrário, as pessoas constroem suas possibilidades num conjunto de espaços, muitas vezes não interligados, que fazem parte de seu cotidiano e que formam o horizonte do ‘lugar’”.

O Município de São Paulo, o mais populoso do país, detém um contingente humano superior a da maioria dos Estados da federação e de um grande número de países latino-americanos. Nesse sentido, pode-se dizer que municipalidades como São Paulo $\frac{3}{4}$ e mesmo Rio de Janeiro, Belo Horizonte ou Salvador $\frac{3}{4}$ em função de suas enormes diversidades internas, são, por si só, verdadeiras “áreas metropolitanas”. Além disso, os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro possuem, cada um deles, uma população maior que a de qualquer RM brasileira. Constata-se, também, que o PIB (Produto Interno Bruto) municipal de São Paulo é mais elevado que os PIBs de quaisquer Estados brasileiros, com a exceção, é claro, do próprio Estado de São Paulo.

Portanto, “metropolizados” ou não, os Municípios brasileiros não são iguais e, na realidade, apresentam uma multiplicidade de características e de especificidades. População, dimensão territorial, nível de urbanização e de desenvolvimento econômico, estrutura político-administrativa, grau de participação das receitas próprias e transferidas na composição dos recursos municipais, nível de escolaridade e de envolvimento da população na discussão dos assuntos locais são fatores que diferenciam um Município de outro, em termos de sua importância relativa e de seu grau de influência regional. As tabelas 01 e 02 adiante objetivam demonstrar algumas dessas diferenças. Indicam as municipalidades brasileiras mais populosas, as menos populosas, bem como aquelas que registram as maiores e as menores extensões territoriais. A tabela 03 indica os Municípios com as maiores e as menores densidades populacionais. Conforme pode ser facilmente observável, as tabelas confirmam a grande diversidade verificada entre as unidades territoriais brasileiras.

Tabela 1
MUNICÍPIOS BRASILEIROS SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos		Menos populosos	
Município – Estado	População	Município - Estado	População
São Paulo – SP	10.434.252 hab.	Borá – SP	795 hab.
Rio de Janeiro – RJ	5.857.904 hab.	Serra da Saudade - MG	873 hab.
Salvador – BA	2.443.107 hab.	Anhanguera – GO	895 hab.

Fonte: Censo 2000

Tabela 2
MUNICÍPIOS BRASILEIROS SEGUNDO A SUPERFÍCIE

Mais extensos (Km ²)		Menos extensos (Km ²)	
Município – Estado	Superfície	Município - Estado	Superfície
Altamira – PA	161.446	Santa Cruz de Minas – MG	2.9
Barcelos – AM	122.476	Águas de São Pedro – SP	3.6
S. Gabriel da Cachoeira – AM	109.185	Madre de Deus – BA	11.1

Fonte: Censo 2000

Tabela 3

MUNICÍPIOS BRASILEIROS SEGUNDO A DENSIDADE POPULACIONAL

Maiores densidades (Hab/Km²)		Menores densidades (Hab/Km²)	
Município – Estado	Densidade	Município – Estado	Densidade
São João de Meriti – RJ	12.901	Atalaia do Norte – AM	0.13
Diadema – SP	11.650	S. Isabel do Rio Negro – AM	0.17
Osasco – SP	10.049	Japurá – AM	0.18

Fonte: Censo 2000

No Estado de Minas Gerais, onde estão situadas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço, foram emancipadas 131 municipalidades entre 1987 e 1995, sendo a maioria absoluta dos novos Municípios constituída de unidades de pequeno porte. O Estado registrou, portanto, no espaço de apenas oito anos, um aumento de 18% no número de Municípios, cujo total passou de 723 para 853 unidades. Minas Gerais é o quarto maior Estado da federação brasileira em superfície, com 586.528Km², e o segundo em população, com pouco mais de 19 milhões de habitantes.

O que pode ser observado tanto no Brasil como um todo quanto em Minas Gerais é que, na realidade, vem crescendo sobremaneira o número de comunidades muito pequenas, cuja emancipação, na maior parte das vezes, tem gerado mais fragilidade institucional que aumento efetivo dos níveis de autonomia política e econômica. As tabelas 04 e 05 apresentadas adiante trazem informações relativas ao Estado de Minas Gerais sobre as municipalidades mais populosas, as menos populosas, bem como sobre aquelas que registram as maiores e as menores extensões territoriais. A tabela 06 indica os Municípios mineiros que apresentam as maiores e as menores densidades populacionais, enquanto as tabelas 07 e 08 objetivam listar as municipalidades com os mais elevados e os mais baixos valores de Produto Interno Bruto (PIBs), em termos absolutos e per capita. Este conjunto de tabelas confirma que também em Estados como Minas Gerais existe uma grande diversidade entre Municípios.

Tabela 4

MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos		Menos populosos	
Município	População	Município	População
Belo Horizonte	2.238.526 hab.	Serra da Saudade	873 hab.
Contagem	538.017 hab.	Cedro do Abaeté	1.289 hab.
Uberlândia	501.538 hab.	Doresópolis	1.350 hab.

Fonte: Censo 2000

Tabela 5

MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO A SUPERFÍCIE

Mais extensos (Km²)		Menos extensos (Km²)	
Município	Superfície	Município	Superfície
João Pinheiro	10.717	Santa Cruz de Minas	2.9
Unaí	8.464	Mário Campos	35.2
Paracatu	8.232	Ribeirão Vermelho	40.2

Fonte: Censo 2000

Tabela 6

MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO A DENSIDADE POPULACIONAL

Maiores densidades (Hab/Km²)		Menores densidades (Hab/Km²)	
Município	Densidade	Município	Densidade
Belo Horizonte	6 763	Santa Fé de Minas	1.43
Juiz de Fora	4 719	Formoso	1.71
Santa Cruz de Minas	2 463	Bonito de Minas	2.01

Fonte: Censo 2000

Tabela 7

MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO O PIB TOTAL (Reais x 103) - 1999

Maiores pibs		Menores pibs	
Município	Pib	Município	Pib
Belo Horizonte	19.717.257	Serranópolis de Minas	2 949
Betim	3.427.914	São Sebastião do Rio Preto	3 302
Contagem	3.180.153	Bugre	3 395

Fonte: Fundação João Pinheiro

Tabela 8

MUNICÍPIOS MINEIROS SEGUNDO O PIB PER CAPITA (Reais) - 1999

Maiores pibs		Menores pibs	
Município	Pib	Município	Pib
Belo Oriente	36 873,25	São João das Missões	411,42
Rio Piracicaba	30 627,78	Chapada do Norte	566,15
Tapira	26 390,75	Pai Pedro	619,57

Fonte: Fundação João Pinheiro

As Regiões Metropolitanas brasileiras

Desde o final da década de 1950, o processo de urbanização acelerada e o relativamente fácil acesso às áreas urbanas foram fundamentais para a absorção dos grandes contingentes populacionais que se concentraram no entorno das principais cidades brasileiras. Apesar de se constatar, nas últimas duas décadas, uma significativa redução das taxas de crescimento demográfico no país, os índices de crescimento populacional das Regiões Metropolitanas, notadamente dos seus Municípios periféricos e mais pobres, continuam relativamente altos.

Na análise da questão metropolitana brasileira, é muito importante o aspecto de as principais Regiões Metropolitanas estarem situadas em torno de capitais estaduais. A tabela 09, adiante, mostra que em sete das nove principais RMs a população das capitais representa mais de 50% do total da população metropolitana. Pode-se constatar que essas municipalidades, em função do seu significativo porte populacional e de sua importância política e econômica, exercem uma influência descomunal sobre a maioria dos Municípios vizinhos, os quais se mostram dependentes, sob vários aspectos, da unidade central. Tal influência muitas vezes produz, junto aos Municípios menores, externalidades negativas, dentre as quais se destacam a inadequação de equipamentos urbanos existentes, o descontrole do processo de ocupação do solo e a desarticulação das redes viária e de transporte coletivo. Além disso, conforme assinalam Borja e Castells (1997, p. 283), “las decisiones de la ciudad central afectan a los habitantes de las periferias y éstos usan la ciudad central, pero no están representados en sus órganos de decisión”.

Tabela 9

REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS PARTICIPAÇÃO POPULACIONAL DAS CAPITALS – 2000

Região metropolitana	População total (hab.)	População da capital (hab.)	Taxa de participação (%)
Belém	1 795 536	1 280 614	71.3
Belo Horizonte	4 357 942	2 238 526	51.4
Curitiba	2 726 556	1 587 315	58.2
Fortaleza	2 984 689	2 141 402	71.7
Porto Alegre	3 718 778	1 360 590	36.6
Recife	3 337 565	1 422 905	42.6
Rio de Janeiro	10 894 156	5 857 904	53.5
Salvador	3 021 572	2 443 107	80.9
São Paulo	17 878 703	10 434 252	58.4

Fonte: Censo 2000

A tabela 10, a seguir, mostra que a taxas de crescimento populacional verificadas nas principais Regiões Metropolitanas brasileiras são bem superiores às taxas registradas nas capitais estaduais, ou seja, nos Municípios pólos das respectivas RMs.

Tabela 10
CAPITAIS ESTADUAIS E REGIÕES METROPOLITANAS
TAXAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL - 1991/2000

Região metropolitana	Taxa de crescimento da capital (%)	Taxa de crescimento da rm (%)
Belém	0,32	3,37
Belo Horizonte	1,15	2,68
Curitiba	2,11	3,5
Fortaleza	2,15	3,09
Porto Alegre	0,83	2,31
Recife	1,02	2,51
Rio de Janeiro	0,74	1,17
Salvador	1,83	2,14
São Paulo	0,88	1,64

Fonte: Censo 2000

As tabelas 11 a 16 adiante, referentes às seis mais importantes Regiões Metropolitanas brasileiras (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador), objetivam demonstrar que também se verifica uma grande disparidade populacional entre Municípios metropolitanos. Elas apresentam, para cada RM, a relação dos três Municípios mais populosos e dos três menos populosos, além da participação percentual de cada um dos Municípios citados na população da RM como um todo.

Tabela 11
REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
São Paulo	10.434.252 hab.	58,36	São Lourenço da Serra	12.199 hab.	0,07
Guarulhos	1.072.717 hab.	6,00	Pirapora do Bom Jesus	12.395 hab.	0,07
São Bernardo do Campo	703.177 hab	3,93	Salesópolis	14.357 hab.	0,08

Fonte: Censo 2000

Tabela 12

REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
Rio de Janeiro	5.857.904 hab.	53,47	Mangaratiba	24.901 hab.	0,23
Nova Iguaçu	920.599 hab.	8,45	Tanguá	26.057 hab.	0,24
São Gonçalo	891.119 hab.	8,18	Guapimirim	37.952 hab.	0,35

Fonte: Censo 2000

Tabela 13

REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
Belo Horizonte	2.238.526 hab.	51,37	Taquaraçu de Minas	3.491 hab.	0,08
Contagem	538.017 hab.	12,35	Confins	4.880 hab.	0,11
Betim	306.675 hab.	6,71	Rio Manso	4.646 hab.	0,11

Fonte: Censo 2000

Tabela 14

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
Porto Alegre	1.360.590 hab.	36,59	Araricá	4.032 hab.	0,11
Canoas	306.093 hab.	8,23	Glorinha	5.684 hab.	0,15
Novo Hamburgo	263.193 hab.	6,35	Capela de Santana	10.032 hab.	0,27

Fonte: Censo 2000

Tabela 15

REGIÃO METROPOLITANA DE RECIFE SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
Recife	1.422.905 hab.	42,63	Araçoiaba	15.108 hab.	0,45
Jaboatão dos Guararapes	581.556 hab.	17,42	Ilha de Itamaracá	15.858 hab.	0,48
Olinda	367.902 hab.	11,02	Itapissuma	20.116 hab.	0,6

Fonte: Censo 2000

Tabela 16

REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR SEGUNDO A POPULAÇÃO

Mais populosos			Menos populosos		
Município	População	% da Rm	Município	População	% da Rm
Salvador	2.443.107 hab.	80,9	Madre de Deus	12.036 hab.	0,4
Camaçari	161.727 hab.	5,4	Itaparica	18.945 hab.	0,6
Lauro de Freitas	113.543 hab.	3,8	São Francisco do Conde	26.282 hab.	0,9

Fonte: Censo 2000

Objetivando mostrar a existência de municipalidades ricas e pobres no âmbito metropolitano, as tabelas 17 e 18, adiante, listam, no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, as municipalidades com os mais elevados e os mais baixos valores de Produto Interno Bruto (PIBs), em termos absolutos e per capita.

Tabela 17

REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE SEGUNDO O PIB TOTAL**(Reais x 10³) - 1999**

Maiores pibs		Menores pibs	
Município	Pib	Município	Pib
Belo Horizonte	19.717.257	Taquaraçu de Minas	8.927
Betim	3.427.914	Rio Manso	9.225
Contagem	3.180.153	Nova União	13.304

Fonte: Fundação João Pinheiro

Tabela 18

REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE SEGUNDO O PIB PER CAPITA**(Reais) - 1999**

Maiores pibs		Menores pibs	
Município	Pib	Município	Pib
Betim	11.791,00	Ribeirão das Neves	1.664,87
Belo Horizonte	8.910,26	Mário Campos	1.792,20
Brumadinho	8.101,57	Rio Manso	1.995,03

Fonte: Fundação João Pinheiro

Registra-se, também, como demonstra a tabela 19, adiante, que as Regiões Metropolitanas criadas na década de 70 do século passado apresentam grandes diferenças em termos de dimensão territorial e de densidade populacional. Em parte, tal realidade se deve ao fato de que, após a promulgação das novas Constituições estaduais, em 1989, foram feitas ampliações em várias RMs. A Região Metropolitana de Belo Horizonte, por exemplo, aumentou de 14 para 34 Municípios entre 1989 e 2001, devido à incorporação de Municípios que anteriormente faziam parte do chamado “colar metropolitano”, à emancipação de diversos distritos pertencentes a antigos Municípios metropolitanos, bem como devido ao ingresso de outras municipalidades ao conjunto. Já a RM de Curitiba foi ampliada, após a promulgação da nova Constituição paranaense de 1989, de 14 para 25 Municípios, registrando atualmente uma elevada extensão territorial e baixa densidade populacional, se comparada às outras RMs, notadamente as de São Paulo e do Rio de Janeiro. Essa realidade vem corroborar a crítica de que, nos últimos anos, a incorporação de um grande número de novos Municípios às antigas Regiões Metropolitanas tem sido quase sempre efetivada sem atender a quaisquer critérios urbanísticos e econômicos que justifiquem tal incorporação.

Tabela 19

REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS DENSIDADE POPULACIONAL - 2000

Região metropolitana	Superfície (Km ²)	Densidade (hab / Km ²)
Belém	1.819	987,1
Belo Horizonte	9.471	460,1
Curitiba	13.373	203,9
Fortaleza	4.873	612,5
Porto Alegre	9.800	379,5
Recife	2.769	1.205,3
Rio de Janeiro	5.609	1.942,3
Salvador	2.837	1.065,1
São Paulo	7.944	2.250,6

Fonte: Censo 2000

Na atualidade, o Brasil registra 27 Regiões Metropolitanas formalmente constituídas. Ao lado das nove RMs criadas nos anos 1970, existem hoje, no país, mais oito RMs formadas em torno de capitais estaduais: Vitória (ES), Florianópolis (SC), Natal (RN), São Luís (MA), Maceió (AL), Goiânia (GO), João Pessoa (PB) e Aracajú (SE). No período 1996/2000, surgiram as RMs da Baixada Santista (SP), Norte/Nordeste Catarinense (SC), Vale do Itajaí (SC), Londrina (PR), Maringá (PR), Vale do Aço (MG) e Campinas (SP). Foram ainda instituídas, em 2002, as RMs Carbonífera, da Foz do Rio Itajaí e de Tubarão, todas no Estado de Santa Catarina. A tabela 20, adiante, apresenta as populações, extensões territoriais e densidades populacionais das dezoito Regiões Metropolitanas criadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tabela 20

**EXTENSÕES TERRITORIAIS E DENSIDADES POPULACIONAIS
DAS DEZOITO REGIÕES METROPOLITANAS CRIADAS APÓS
A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Região metropolitana	População total	Superfície (Km ²)	Densidade (hab / Km ²)
Vitória – ES	1.438.596	2.319	620
Baixada Santista - SP	1.476.820	2.423	610
Natal - RN	1.043.321	1.920	543
Florianópolis – SC	709.407	2.399	296
Norte/Nordeste Catarinense	472.568	2.219	213
Vale do Itajaí –SC	319.389	1.680	190
São Luis – MA	1.070.688	1.410	759
Londrina – PR	647.854	3.537	183
Maringá – PR	474.202	2.138	222
Maceió – AL	989.182	1.934	511
Vale do Aço – MG	399.580	807	495
Goiânia – GO	1.639.516	3.995	410
Campinas – SP	2.338.148	3.646	641
Carbonífera – SC	289.272	1.421	204
Foz do Rio Itajaí – SC	1.070.688	721	163
Tubarão - SC	117.830	522	612
João Pessoa - PB	945.503	2.273	416
Aracajú - SE	724.709	1.780	407

Fonte: Censo 2000

Argumenta-se, no entanto, que várias RMs criadas nos últimos anos não apresentam, de fato, perfil de Região Metropolitana, e que deveriam ser consideradas, de acordo com classificação estabelecida na própria Constituição de 1988, como Aglomerações Urbanas ou Microrregiões. Estão sendo classificadas como RMs grupos de Municípios que não registram nem uma situação real de conurbação e adensamento urbano nem expressividade política, econômica e populacional, aspectos presentes em quaisquer conceituações de Regiões Metropolitanas. Nesse sentido, as razões que têm levado alguns governos estaduais a instituírem tantas Regiões Metropolitanas merecem receber uma análise específica. No caso, por exemplo, de Londrina e Maringá, no Estado do Paraná, verifica-se que a criação de duas RMs distintas ocorreu apenas para atender à tradicional rivalidade verificada entre aquelas cidades. Na realidade, as duas urbes fazem parte de uma mesma Microrregião.

Conceito de regiões metropolitanas: retrospectiva

Tradicionalmente, o termo “metrópole” é atribuído à existência de um centro importante que desenvolve uma série de atividades urbanas sofisticadas e que exerce, através da economia,

da política e da cultura, evidente influência sobre as cidades vizinhas. Contudo, os conceitos mais contemporâneos de metrópole procuram adicionar à definição tradicional o aspecto administrativo, já que uma área metropolitana, conforme assinala Benício Schmidt (1983, p. 159), “compreende não somente uma aglomeração sócio-econômica de fatores indispensáveis para a manutenção de uma economia de mercado, mas implica também na necessidade de novas estruturas governamentais” (destaque meu).

Segundo o autor, o conceito contemporâneo de Região Metropolitana, ao incluir o aspecto administrativo, atende a dois campos de questões distintas: o primeiro, que inclui “os problemas provenientes da natureza específica de grandes aglomerações urbanas, tais como poluição, alta densidade, congestionamento de tráfego e assim por diante”; o segundo, que inclui “os problemas de natureza política, os quais surgiram apenas recentemente pela evolução da urbanização e que se encontram basicamente enraizados na discrepância entre as estruturas políticas existentes e os processos econômicos em transformação”. Schmidt (1983, p. 160) considera que a autonomia municipal em áreas metropolitanas pode ser um obstáculo à evolução da economia regional, ao afirmar que “as fronteiras da atividade sócio-econômica tendem a entrar em conflito com os limites administrativos, dentro dos quais o processo de tomada de decisão tem sido implantado”.

As Regiões Metropolitanas, de acordo com o jurista chileno Humberto Nogueira (1993, p. 171), “se constituyen como la extensión territorial formada por dos o más centros de población unidos entre sí por espacios construídos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos, en cuyo territorio se concentran las actividades económicas, sociales, políticas y culturales, y en que se asienta un elevado porcentaje de la densidad poblacional a nivel nacional”.

Ao conceituar o fenômeno metropolitano, Nogueira inclui três importantes aspectos: a existência de um tecido urbano contínuo, a utilização compartilhada de elementos infra-estruturais e de serviços urbanos, e a existência de um contingente populacional nacionalmente relevante. No Brasil, tais critérios não têm sido observados nos processos tanto de criação de novas Regiões Metropolitanas quanto de ampliação das antigas.

O jurista brasileiro Eros Grau (1975, p. 25), por sua vez, entende Região Metropolitana como: “um conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividades econômicas, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo satisfatório, atendidas através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercidas”.

Como pode ser observado, Grau relaciona o fenômeno da metropolização à existência de “um conjunto territorial intensamente urbanizado”, formando “uma mesma comunidade sócio-econômica” na qual as “necessidades específicas” devem ser atendidas através de “funções governamentais” a serem exercidas de forma coordenada e planejada. Pode-se deduzir, pois, que tanto Benício Schmidt quanto Humberto Nogueira e Eros Grau defendem, direta ou

indiretamente, que a gestão de políticas públicas de corte metropolitano devem ser efetivadas de maneira integrada.

No Brasil, já em 1949, Victor Nunes Leal (1975, pp. 97-98) constatava a necessidade de uma estrutura político-administrativa apropriada para as áreas metropolitanas quando dizia que “parece fora de dúvida que as condições da vida moderna não são muito favoráveis ao desenvolvimento das atribuições municipais”, sendo “mais favoráveis à extensão dos poderes centrais”, e que “um número cada vez maior de problemas administrativos requer solução de conjunto”. Entretanto, ele condenava a criação de um nível intermediário de poder quando afirmava que “Não é nova, aliás, entre nós, a idéia de se instituir, acima do Município e abaixo do Estado, uma entidade de âmbito regional, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido. Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, porque os Municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um Estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma região para fins, por exemplo, de exploração hidroelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento, etc.”

Como alternativa para atender o que denominava de “interesses comuns intermunicipais”, o autor sugeria “a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira”. Para ele, essa forma seria a que melhor poderia “conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos Municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional”. Leal acreditava que a conformação territorial metropolitana não deveria ser fixa, mas variável em função das características de cada política pública específica.

Na legislação brasileira, a expressão Região Metropolitana foi introduzida, pela primeira vez, no texto constitucional de 1967, outorgado durante o regime militar. O dispositivo resultou de emenda apresentada por Eurico Rezende, então senador, que assim justificou a emenda: “As Regiões Metropolitanas constituem hoje em dia uma realidade urbanística que não pode ser desconhecida das administrações modernas, nem omitida no planejamento regional. Por Regiões Metropolitanas, entendem-se aqueles Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Assim sendo, tais serviços deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejadas e executadas em conjunto, por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os Municípios da região, na proporção dos seus recursos e, se estes forem insuficientes, hão de ser complementados pelo Estado e até mesmo pela União, porque os seus benefícios se estendem aos governos estadual e federal”.

Como se pode perceber, a idéia acima apresentada já trazia, explicitamente, a noção de que deveria ser criada uma estrutura administrativa “unificada e autônoma” para responder por alguns serviços públicos que deixaram de ser unicamente de interesse municipal e passaram a ter um caráter plurimunicipal.

Já segundo a Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, ora em vigência “considera-se Região Metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada 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.”

De acordo com o conceito estabelecido na carta paulista, pode-se mais uma vez perceber que muitas das RMs instituídas no Brasil entre 1995 e 2002 não apresentam efetivamente características de Regiões Metropolitanas e não deveriam ter recebido tal denominação.

Funções públicas metropolitanas

Uma das maiores dificuldades para o desenvolvimento de modelos de gestão para Regiões Metropolitanas está em se definir o que são funções públicas metropolitanas, ou seja, em se estabelecer uma diferenciação entre o que é efetivamente de competência metropolitana e, portanto, precisa ser regulado de maneira conjugada, do que é de alçada estritamente local. O texto constitucional do Estado de Minas Gerais, por exemplo, em sua versão original de 1989, incluía entre “funções públicas de interesse comum”, transporte intermunicipal, sistema viário de âmbito metropolitano e uso do solo metropolitano. Entretanto, nunca houve acordo sobre quais vias e quais solos, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), eram metropolitanos e não municipais. Em Minas Gerais, na medida em que se considera metropolitano apenas o transporte intermunicipal, os usuários têm sido penalizados pelo fato de o metrô e a rede de ônibus existente na RMBH ser planejada e operada de modo fragmentado, através de agências vinculadas às três esferas de governo, as quais atuam quase sempre de forma isolada e autônoma¹.

Uma visão bastante interessante do que sejam funções plurimunicipais é apresentada na Constituição do Estado de Mato Grosso. Apesar de a Carta matogrossense não mencionar sequer uma vez a expressão Região Metropolitana, determina que “são considerados de interesse comum as funções públicas que atendam a mais de um Município, assim como as que, restritas ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes ou confluentes de ações públicas supramunicipais” (artigo 175, destaque meu). De acordo com essa visão, uma rede integrada de transporte público, por exemplo, será sempre metropolitana,

¹ A importância estratégica dos sistemas de transportes urbanos e das redes viárias é enfatizada por Villaça (1998, p. 357) quando afirma que, nas metrópoles brasileiras, “a luta pelo controle dos tempos de deslocamento do ser humano domina as demais lutas pelo espaço”. Afirma que “a enorme desigualdade social produz espaços altamente desiguais. Não apenas do ponto de vista de seus equipamentos –coisa já fartamente destacada–, mas do ponto de vista de suas localizações”. Para o autor, “na disputa pelo controle dos tempos de deslocamento, a classe dominante lança mão de vários estratagemas”, notadamente a segregação. Nesse sentido, “o móvel que leva à segregação espacial é a luta pela apropriação diferenciada do produto ‘ponto’ ou localização, enquanto valor de uso do espaço produzido ou construído”. Para Villaça, portanto, “a mais poderosa força que atua sobre a estruturação do espaço urbano é o controle do tempo de deslocamento do ser humano”.

mesmo que uma ou outra linha de ônibus, troncal ou alimentadora, opere apenas nos limites de determinado Município².

Registram-se percepções muito semelhantes de funções plurimunicipais nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Através da Lei Complementar 87/1997, o governo do Rio de Janeiro estabeleceu que são de interesse metropolitano “as funções públicas e os 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”. A lei complementar fluminense relaciona, entre os serviços públicos de interesse metropolitano que considera mais notáveis, o “transporte coletivo, rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário, de âmbito metropolitano ou comum, através de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga” (artigo 3o, destaques meus). É interessante observar que a lei fluminense definiu, também, que compete ao Estado “organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse metropolitano [...] e, ainda, na hipótese em que, abrangendo a dois ou mais Municípios integrantes ou não de Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, a prestação dos serviços for realizada através de sistemas integrados entre si” (artigo 7o).

Já o governo do Espírito Santo fixou, através da Lei Complementar 318/2005, que “são consideradas de interesse comum as atividades que atendam a mais de um Município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais” (artigo 4o, destaque meu).

Ao entenderem que certas funções públicas, mesmo restritas ao território de um determinado Município, são de interesse metropolitano, a Carta estadual de Mato Grosso e as leis fluminense e capixaba estão alterando a concepção que, em geral, tem prevalecido no país, de reputar metropolitanos somente serviços públicos intermunicipais. De maneira simplista e muitas vezes equivocada, essa concepção tradicional considera que quaisquer funções públicas executadas no âmbito municipal são de interesse apenas local, inclusive as “dependentes, concorrentes, confluentes ou integradas”, ou seja, aquelas funções que, do ponto de vista das legislações estaduais de Mato Grosso, Rio de Janeiro e Espírito Santo, necessitam estar de algum modo submetidas a processos integrados de planejamento e de gestão.

Em Minas Gerais, a Emenda Constitucional 65, promulgada no final de 2004, introduziu uma nova concepção de função pública de interesse metropolitano. Segundo a carta mineira, trata-se de “atividade ou serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da Região Metropolitana”. Nesse caso, será sempre de interesse das municipalidades impactadas que sejam viabilizadas medidas mitigadoras para políticas que produzam externalidades negativas em seus territó-

² No entanto, o texto constitucional de Mato Grosso, ao incluir entre as principais funções de interesse comum o transporte e o sistema viário apenas intermunicipais, se mostra um tanto incoerente com o conceito estabelecido.

rios. O Município impactante, a princípio, tende a não se sentir comprometido em ressarcir possíveis prejuízos por ele provocados.

O que, porém, vem efetivamente ocorrendo nas Regiões Metropolitanas é bem diferente do que estabelecem as legislações estaduais citadas. Os principais Municípios, conscientes de sua importância no cenário metropolitano e, ao mesmo tempo, das conseqüências negativas cada vez mais visíveis do vazio institucional metropolitano, têm procurado assumir, direta ou indiretamente, o controle de certos serviços públicos de interesse plurimunicipal.

É curioso verificar que lideranças municipalistas, que sempre combateram quaisquer arranjos institucionais que explicitem uma participação majoritária dos Estados nos processos de gestão metropolitana, estejam defendendo que determinado Município, em função de sua importância política e econômica, deva assumir o controle de políticas públicas de interesse plurimunicipal. Diante da ausência de estruturas institucionalizadas de gestão metropolitana no Brasil, o controle formal que os Estados exerceram sobre políticas plurimunicipais durante a vigência do modelo que os militares implantaram na década de 1970, está sendo agora substituído por uma espécie de tutela, exercida pelos grandes Municípios e devidamente escamoteada através de convênios de cooperação técnica e operacional. Esta prática representa um flagrante desrespeito à autonomia das municipalidades menores, as quais acabam se submetendo, diante de suas limitações de toda ordem, às pressões da unidade principal. Representa, também, um desrespeito à própria Constituição Federal, a qual determina que compete ao Município “legislar sobre assuntos de interesse local” e não sobre assuntos de interesse de outras municipalidades ou de interesse metropolitano (artigo 30, inciso I).

A dificuldade em se definir quais problemas são efetivamente metropolitanos deve-se ao fato de que, muitas vezes, bens e serviços oferecidos no âmbito das metrópoles são empreendimentos conjuntos, coincidentes ou conflitantes, que envolvem diferentes organismos vinculados a distintas esferas de poder. Na prática, o que se percebe é que a atuação institucional nas áreas urbanas nunca se constituiu domínio exclusivo de nenhum nível de governo - federal, estadual ou municipal. Nessas áreas sempre atuou um número expressivo de agências da administração direta e indireta de cada uma dessas instâncias governamentais. Essa constatação atesta a complexidade da questão metropolitana, já que um determinado arranjo metropolitano de gestão não se limita a estabelecer quais bens e serviços são de caráter metropolitano, mas também a quem cabe estabelecer as prioridades para essa provisão e, ainda, quem deve responder, ao final, pela execução das obras entendidas como metropolitanas.

Consórcios intermunicipais

Na atualidade, um grande número de gestores públicos acredita que o caminho mais adequado para o equacionamento de problemas urbanos que envolvem municipalidades vizinhas é através da cooperação intergovernamental. Defendem, portanto, a formação de consórcios, convênios e outras formas específicas de parceria entre Municípios. Para esses analistas, parcerias entre prefeituras permitem solucionar problemas plurimunicipais sem perda de autonomia. A Lei Federal 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios Públicos, sancionada com o objetivo

de regulamentar a realização, através de ações intergovernamentais, de atividades e serviços de interesse comum, está consonante com essa forma de pensar.

O projeto de cooperação regional do chamado Grande ABC paulista é sempre citado como exemplo a ser seguido quando se busca estabelecer políticas consensuais de desenvolvimento regional e soluções para problemas de interesse plurimunicipal. Trata-se de território formado por um grupo de Municípios da Região Metropolitana de São Paulo e representa um fenômeno bastante original e singular, tendo em vista seu relativo sucesso e sua permanência prolongada. No campo dos transportes urbanos, os experimentos recentes mais interessantes de gestão metropolitana são os das Regiões Metropolitanas de Goiânia e de Recife. No Estado de Goiás foi criada, em 2002, para gerenciar a denominada Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC). A estrutura diretiva da CMTC conta com a participação do Estado e dos Municípios envolvidos, numa proporção pactuada politicamente que procurou respeitar a importância relativa de cada unidade no sistema de transporte da RM como um todo. Já no Estado de Pernambuco foi instituído, no início de 2005, o Consórcio de Transporte da Região Metropolitana de Recife, objetivando promover a participação dos Municípios da RM no processo de gestão, tendo em vista que a antiga EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos) esteve sempre vinculada à esfera estadual.

No caso do consórcio paulista, diversos autores argumentam que o relativo sucesso do empreendimento deve ser visto mais como exceção do que como regra geral. Abrucio e Soares (2001, p. 217), por exemplo, advertem que, apesar da adesão informal e voluntária dos diversos atores ter contribuído para a cooperação no Grande ABC, é preciso reconhecer que voluntarismo apenas “não garante o comprometimento ao longo do tempo e a articulação regional pode ficar à mercê das alterações na conjuntura, em especial da mudança dos prefeitos”. Daniel (2001, p. 211), nesse sentido, faz referência à “frágil permanência das instituições e das políticas públicas no Brasil”. Segundo os citados analistas, o risco de descontinuidade política do projeto existe sempre, tendo em vista principalmente os processos eleitorais. Argumentam que o arcabouço federativo brasileiro não facilita a cooperação entre Municípios e que o aspecto autárquico do municipalismo brasileiro, no contexto de um federalismo compartimentalizado que separa rigidamente os entes federados, tem sido o principal impedimento para a efetiva ocorrência de cooperação intermunicipal, aspecto fundamental para o sucesso de processos de gestão integrada.

No tocante ao arranjo goiano para gerenciar os transportes metropolitanos, o principal problema verificado na CMTC parece continuar sendo a dificuldade financeira, seja para sua manutenção seja para promover novos investimentos no sistema. Essa dificuldade se deve em parte ao fato de a empresa ser “metropolitana”, ou seja, não estar diretamente vinculada nem à esfera estadual nem à municipal. Por não estar subordinada a uma instância formal de poder, a CMTC tem dificuldade em levantar recursos junto às agências de fomento. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por exemplo, firma contratos com Estados e Municípios, mas não com Regiões Metropolitanas. Contudo, tanto o experimento de Goiânia quanto o consórcio de Recife, o qual, inclusive, está ainda em fase de implantação, são experiências novas que devem ser acompanhadas pela comunidade técnica

e acadêmica que trabalha com questões relacionadas com planejamento integrado e gestão de políticas públicas de corte regional e metropolitano.

Fundos metropolitanos e políticas compensatórias

Além de determinar o que são e quais são as funções metropolitanas, um arranjo metropolitano de gestão necessita também definir as respectivas fontes de recursos, indispensáveis ao cumprimento daquelas funções. A inadequação de recursos financeiros a objetivos metropolitanos é certamente um dos problemas que mais têm fragilizado organismos que, direta ou indiretamente, têm respondido por funções plurimunicipais. Conforme advertem Abrucio e Soares (2001, p. 212), “sem fontes de receitas próprias ou mudança no caráter anti-metropolitano da distribuição de verbas no federalismo fiscal brasileiro, fica difícil garantir um fluxo regular de recursos aos programas desenvolvidos pelos Municípios que mantêm cooperação regional”³.

No entanto, os principais Municípios das Regiões Metropolitanas e mesmo os governos estaduais, diante da inexistência de arranjos estáveis e efetivos de gestão metropolitana no país, têm resistido à regulamentação dos fundos metropolitanos, uma vez que certamente teriam de aportar mais recursos que as demais municipalidades sem uma proporcional contrapartida em termos de participação nos processos de tomada de decisão. Nesse sentido, os pressupostos básicos da lógica da ação coletiva indicam que é até certo ponto compreensível o comportamento daqueles governos, na medida em que os custos financeiros seriam certamente maiores que os possíveis retornos políticos.

Não há dúvida que a Lei de Consórcios Públicos, citada na seção anterior, está criando condições adequadas para a promoção de políticas públicas metropolitanas. Porém, é importante observar que a nova lei deverá promover tão somente, tendo em vista sua formulação, políticas públicas que sejam do interesse específico dos principais Municípios metropolitanos e do Estado. A nova legislação não abre caminhos para políticas compensatórias, na medida em que não toca na questão da autonomia municipal e, como é de conhecimento geral, o princípio da autonomia desobriga os Municípios de se comprometerem com políticas que não sejam de seu real interesse, mesmo que sejam de interesse de municipalidades vizinhas⁴.

Não existe, no país, legislação que obrigue os Municípios metropolitanos mais ricos a investirem em políticas sociais nos Municípios mais pobres e prejudicados pelo processo de metropolização, como é o caso das chamadas cidades-dormitório. Como bem assinala Arretche (2000, p. 33), na medida em que nos países que apresentam estrutura federativa, o poder de decisão das unidades regionais e locais de governo ? representadas, no Brasil, pelos Estados e Municípios

³ Os pesquisadores lembram que as Regiões Metropolitanas, no Brasil, “não são unidades autônomas em termos institucionais, no sentido dos Kreise alemães, tampouco têm recursos financeiros e administrativos suficientes para garantir, numa articulação intergovernamental mais informal, o efetivo exercício de suas funções” (Abrucio & Soares, 2001, p. 112).

⁴ Grau (1975, p. 35), incrédulo tradicional da participação voluntária de Municípios metropolitanos nos processos de planejamento e gestão integrada, afirma que “não será absurdo imaginar que determinado Município, ponderando econômica e politicamente as vantagens decorrentes de sua participação na execução dos serviços de interesse metropolitano [...] e as desvantagens da sua não integração neles [...] defina-se pela segunda opção”.

?, para executar ou não determinada política pública, está resguardado pelo princípio da autonomia, “salvo expressas imposições constitucionais, nada impede ou obriga que um dado Município ou Estado venha a implementar uma política pública qualquer” (destaque meu)⁵. Deve-se levar em conta, também, que as forças políticas e os grupos sociais que hoje operam nos Municípios metropolitanos mais importantes não têm se mostrado interessados em quaisquer processos que possam gerar algum nível de relativização da autonomia municipal, condição necessária para o planejamento e a gestão integrada de políticas públicas plurimunicipais e para a introdução de políticas compensatórias.

Algumas constituições estaduais, no entanto, incluem artigos que tratam especificamente de políticas compensatórias. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, determina, em seu artigo 75, que “os Municípios que suportarem maiores ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum terão direito a compensação financeira a ser definida em lei complementar”. Já os textos constitucionais dos Estados do Paraná e da Paraíba, respectivamente em seus artigos 26 e 28, estabelecem que serão instituídos, também através de lei complementar, “mecanismos de compensação financeira para os Municípios que sofrerem diminuição ou perda de receita, por atribuições e funções decorrentes do planejamento regional”. Seria interessante, contudo, que as políticas compensatórias não se limitassem apenas aos “ônus decorrentes de funções públicas de interesse comum” ou às “perdas de receitas decorrentes do planejamento regional”, mas, sobretudo, fossem instituídas para beneficiar certos Municípios que têm sido fortemente lesados pelos processos descontrolados e simultâneos de urbanização e de metropolização.

Déficit democrático e participação social

As evidências indicam que também tende a atuar contra a instância metropolitana o problema do déficit democrático. Em geral, não existe efetiva pressão da sociedade para solucionar problemas metropolitanos como tais. Estes problemas apresentam baixos níveis de prioridade, já que demandas plurimunicipais são normalmente mais abrangentes e os organismos supramunicipais são percebidos pelos cidadãos como algo distante e fora de seu controle. Demandas metropolitanas se traduzem quase sempre em políticas estratégicas, executadas através de intervenções infra-estruturais, as quais apresentam níveis elevados de sofisticação técnica, não sendo facilmente percebidas pela população que, como não poderia deixar de ser, está mais preocupada com os problemas do seu cotidiano imediato.

Além disso, um fator adicional que igualmente tem pesado contra o ordenamento metropolitano é a necessidade de conciliar os múltiplos interesses de tantos atores públicos e privados que intervêm no espaço metropolitano. Para enfrentar esse problema, a existência de um modelo

⁵ A autonomia municipal, segundo Azevedo (1978, p. 137), “deve ser observada no seu tríplice aspecto: político, administrativo e financeiro. A autonomia política se concretiza pela eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores. A autonomia administrativa pela direção própria dos assuntos de seu peculiar interesse e a autonomia financeira pela arrecadação de seus tributos e aplicação de suas rendas”. Nesse sentido, a relativização da autonomia para a gestão metropolitana está relacionada apenas ao aspecto administrativo e diz respeito unicamente àquelas políticas públicas consideradas de interesse plurimunicipal.

institucionalizado de gestão metropolitana seria condição necessária, mas não suficiente. O equacionamento da questão dependeria, ainda, do amadurecimento do processo democrático do país, que significa não apenas o fortalecimento e a intensa participação de instituições básicas como os partidos políticos, o Legislativo e o Judiciário, mas também a introdução de mecanismos que propiciem maior envolvimento da sociedade organizada nos processos de elaboração, implementação e controle de políticas públicas estratégicas, ou seja, mecanismos que garantam, de algum modo, procedimentos mais democráticos nos processos de tomada de decisão.

Municípios metropolitanos e megamunicípios

No Brasil, observa-se, tendo em vista um grande número de evidências, que as dificuldades e problemas para a criação de uma instância metropolitana de gestão são conseqüências diretas ou indiretas de dois grandes óbices ao ordenamento metropolitano: a percepção rígida e monolítica de autonomia municipal - percepção ainda muito difundida no país - e a assimetria, nas relações de poder, decorrente da existência de Megamunicípios em quase todas as Regiões Metropolitanas. Tais impedimentos estão diretamente relacionados ao tipo de municipalismo que se forjou no país, que Daniel (2001, p. 210) denominou de municipalismo autárquico, “caracterizado por uma postura isolacionista voltada apenas para os problemas do próprio Município”.

De acordo com essa perspectiva, parecem bastante limitadas as chances de se introduzir algum modelo de gestão metropolitana no Brasil caso não seja institucionalizado o “Município metropolitano” como realidade urbanística específica, distinta do Município tradicional, e não seja implementada a divisão territorial dos Megamunicípios. As medidas sugeridas, a despeito da complexidade e das dificuldades técnicas e políticas que apresentam para sua execução, objetivam, de um lado, propiciar ambiência mais receptiva ao estabelecimento de arcabouços jurídico-institucionais que proporcionem interações mais efetivas entre as municipalidades metropolitanas para o equacionamento de problemas de interesse regional, e, de outro, estabelecer maior equilíbrio entre os Municípios que compõem Regiões Metropolitanas, em termos políticos, econômicos e sociais, para que possam formular, executar e controlar de maneira integrada políticas públicas plurimunicipais.

O princípio que norteia a perspectiva de institucionalização do Município metropolitano se traduz, então, em duas metas: promover uma distinção clara entre funções que são de interesse estritamente local, cabendo, pois, sua gestão a cada uma das municipalidades metropolitanas, e funções que, por objetivarem atender demandas plurimunicipais, necessitam ser gerenciadas de forma integrada; estabelecer condições político-institucionais que levem as municipalidades metropolitanas a se unir para, conjuntamente, planejar, executar e administrar com mais eficiência e em bases democráticas serviços públicos de corte regional.

Nesse sentido, quando se fala em relativização da autonomia municipal está se dizendo, na verdade, que as atividades referentes aos processos de formulação e implementação de políticas estratégicas e abrangentes não deveriam ser atribuições próprias de quaisquer Municípios metropolitanos, ricos ou pobres, grandes ou pequenos, mas sim efetivadas através de alguma

estrutura colegiada devidamente institucionalizada. No âmbito metropolitano, planos urbanísticos municipais e projetos envolvendo redes locais de transporte público, por exemplo, apenas deveriam ser desenvolvidos a posteriori, ou seja, tendo como referência diretrizes estabelecidas nos respectivos plano diretor metropolitano e plano metropolitano de transportes, sendo que esse último objetiva definir a estrutura básica do sistema integrado e multimodal de transportes urbanos para a Região Metropolitana como um todo.

As experiências têm demonstrado que é bastante improvável a adesão voluntária dos Municípios inseridos em Regiões Metropolitanas, notadamente os mais importantes, a um ordenamento metropolitano, devido a grande resistência normalmente manifestada em ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior. Em função disso, parece mais conveniente que cada Estado, através, por exemplo, de alguma agência vinculada à sua Secretaria de Planejamento, avalie, com base em critérios que comprovem uma efetiva vinculação de determinado Município às municipalidades vizinhas $\frac{3}{4}$ em termos funcionais, demográficos, econômicos, físico-territoriais, sociais e ambientais $\frac{3}{4}$ se ele está ou não metropolizado⁶.

Tal avaliação precisa ser, inclusive, devidamente referendada pela Assembléia Legislativa. Assim, caso uma determinada municipalidade fosse classificada como Município metropolitano, sua participação nas atividades de planejamento integrado e de gestão de políticas estratégicas seria compulsória (e não voluntária), diante de suas limitações institucionais para executar, de forma isolada, funções de abrangência plurimunicipal⁷. Se, de um lado, o Município metropolitano perde algum nível de sua autonomia administrativa para gerenciar de forma isolada determinados serviços considerados de interesse plurimunicipal, de outro, ele passa a ter espaço para atuação política em uma arena muito mais ampla, na qual são tomadas decisões de interesse regional.

A segunda possibilidade sugerida, de divisão territorial de Megamunicípios, é entendida como complementar à primeira. O princípio que orienta esta perspectiva está relacionado às dificuldades em se introduzir $\frac{3}{4}$ tendo em vista o significativo contingente humano que habita e/ou trabalha nestas megamunicipalidades $\frac{3}{4}$ condições mais adequadas para a plena vivência de um dos mais fortes ideais municipalistas, que se traduz na promoção de uma maior proximidade entre administrador e administrados. Os Megamunicípios têm se mostrado, em geral, muito grandes e distantes para equacionar pequenos problemas locais, no âmbito dos bairros, e pequenos para enfrentar os amplos problemas de corte metropolitano. Seria interessante, pois, que os processos de descentralização política (e não apenas de desconcentração administrativa) fossem também levados para o interior dos Megamunicípios, já que, conforme lembra Fischer (1997, p. 87), “o princípio legitimador da autonomia é a proximidade”. Além disso,

⁶ Os critérios funcionais devem expressar vínculos existentes entre Municípios metropolitanos, através dos quais podem ser identificados determinados fluxos de pessoas e mercadorias, presença de núcleos dormitórios, fenômenos de complementação e de suplementação de atividades, etc.

⁷ É interessante, nesse contexto, a análise da experiência dos Kreise alemães, realizada por Abrucio e Soares (2001, p. 112). Os autores destacam como pontos positivos do modelo “a maior segurança jurídica e o caráter quase compulsório da cooperação entre os governos locais” (destaque meu). Advertem, no entanto, que, diante de arranjos federativos mais competitivos, o modelo alemão tende a ser um tanto imobilista, não incentivando, por exemplo, ações voltadas para o aperfeiçoamento da organização político-territorial.

evidências empíricas têm comprovado que os Municípios metropolitanos mais importantes não se dispõem, por razões de ordem política e econômica, a participar de processos de gestão compartilhada com Municípios menores.

O princípio está, também, relacionado às dificuldades em se estabelecer mecanismos mais equânimes para efeito de escolha da representação política metropolitana, na medida em que os Megamunicípios - em função de seu significativo porte político e econômico - tendem a querer controlar, direta ou indiretamente, o parlamento metropolitano e os mecanismos de formulação das políticas plurimunicipais. Constata-se, nesse sentido, a ocorrência crescente de um curioso fenômeno: o controle de determinadas políticas metropolitanas que, nos anos 70 e 80 do século passado, se manteve sob responsabilidade dos Estados, atendendo ao modelo de gestão implantado pelo regime militar, está agora, em função do “vazio” metropolitano, sendo exercido de modo irregular e um tanto informal pelos Megamunicípios, num flagrante desrespeito à Constituição Federal e à autonomia das municipalidades menores.

A implementação dessa proposta exigiria, porém, uma revisão da legislação referente a processos de criação de novos Municípios, a qual está vinculada fundamentalmente à realidade das municipalidades tradicionais, normalmente pequenas e de base rural, e não das grandes aglomerações urbanas. Em termos nacionais, o Censo de 2000 registrou um total de 5.507 municípios no país, ou seja, 1.016 a mais que o pesquisado em 1991. Além disso, dos 1.405 Municípios emancipados entre 1984 e 1997 apenas 76 apresentavam população superior a 20 mil habitantes. No entanto, a emancipação de distritos $\frac{3}{4}$ de regionais ou subprefeituras, no caso de Megamunicípios $\frac{3}{4}$ deveria fazer parte de uma política pública estadual que não se limitasse ao controle da multiplicação indiscriminada de pequenas municipalidades $\frac{3}{4}$ controle indiscutivelmente necessário $\frac{3}{4}$ mas, sobretudo, que propiciasse, através de procedimentos democráticos e respeitando a história social de cada comunidade, as alterações territoriais adequadas a um equilibrado desenvolvimento socioeconômico das cidades e do Estado, à redução das desigualdades sociais inter e intramunicipais, bem como à busca de níveis de qualidade na oferta de serviços públicos à população. Como bem adverte Carvalho Pinto (2000, p. 445), não parece pertinente “aplicar às unidades subnacionais qualquer princípio análogo ao da ‘autodeterminação dos povos’, cujo reconhecimento já é polêmico mesmo na esfera das relações internacionais”.

O caminho que parece mais provável para a divisão territorial de Megamunicípios é através da emancipação gradual de regionais ou de subprefeituras que já estejam instituídas e operando no território municipal. No caso de Belo Horizonte, por exemplo, a existência de nove administrações regionais, criadas como forma de desconcentração administrativa, está, de certo modo, sinalizando a constituição de nove novos Municípios com uma média populacional em torno de 250 mil habitantes.

Tal medida, a despeito das naturais resistências do poder executivo e de boa parte do legislativo municipal, pode despertar interesse em lideranças intramunicipais que atuam em áreas urbanas restritas e têm dificuldade em conquistar apoios políticos suficientes, junto aos governos dos Megamunicípios, para viabilizar soluções e recursos necessários ao atendimento de problemas que, apesar de importantes no âmbito específico de suas comunidades, não são considerados

prioritários pelas administrações centrais das metrópoles. Também alguns executivos estaduais podem ver com interesse a divisão territorial de Megamunicípios metropolitanos, já que a proposta, caso implementada, geraria um certo patamar de redução de poder dos prefeitos das capitais.

O futuro das Regiões Metropolitanas: três cenários alternativos

Diante de um quadro complexo e, até certo ponto, de difícil previsibilidade, pode-se delinear três possíveis cenários quanto ao futuro das Regiões Metropolitanas brasileiras. O primeiro - desejável, porém bastante improvável a curto e médio prazos, tendo em vista, inclusive, restrições de ordem político-institucional e tributária - se caracteriza pelo estabelecimento de modelos institucionais específicos para o planejamento integrado e a execução de políticas metropolitanas. Na linha das medidas sugeridas neste artigo, o cenário em questão estaria vinculado à constituição do Município metropolitano como realidade urbanística específica, distinta do Município tradicional, e à possibilidade de redivisão territorial de Megamunicípios.

O segundo cenário - que as evidências indicam como bastante provável, pelo menos a curto e médio prazos - se define pela manutenção da situação atual, ou seja, as RMs continuariam existindo formalmente, mas inoperantes na prática. Tal situação se deve em grande parte à ainda bastante difundida percepção rígida e monolítica de autonomia municipal, bem como à forte assimetria, nas relações de poder, advinda da existência de Megamunicípios em quase todas as Regiões Metropolitanas.

O terceiro cenário configura uma situação intermediária relativamente às duas anteriores, que se traduz, em termos de gestão de políticas plurimunicipais, em avanços pontuais promovidos basicamente pelos principais Municípios das RMs, quando motivados pela possibilidade de terem acesso a algum tipo de incentivo seletivo, oferecido pela União e/ou pelos governos estaduais, para ser aplicado em determinada política setorial, normalmente relacionada a grandes projetos infra-estruturais.

No contexto do primeiro cenário, caso o Município metropolitano fosse, de alguma forma, instituído e a divisão territorial dos Megamunicípios efetivada, parece razoável supor que, diante das restrições físicas e operacionais que as novas unidades apresentariam para solucionar isoladamente problemas de corte regional, seria possível construir uma espécie peculiar de federação, composta de Municípios, mas contando também com a participação e o apoio das esferas superiores de governo⁸. A organização dos Municípios metropolitanos através de um arcabouço do tipo federativo certamente geraria uma maior interação entre as municipalidades em torno dos processos de tomada de decisão relativos a políticas públicas plurimunicipais, incentivando, com isso, o associativismo e, sobretudo, estimulando a fixação de metas econômicas e fiscais que impeçam, conforme recomendam Abrucio e Soares (2001, p. 47),

⁸ Abrucio e Soares (2001, p. 91) entendem que “a definição de regras que incentivem a cooperação não pode ser vista apenas pelo ângulo horizontal”. Segundo os autores, “dadas as diferenças socioeconômicas e de qualidade administrativa entre os entes e regiões, é imprescindível a ação coordenadora dos governos superiores”. (destaque meu)

não apenas “o repasse de custos de uma unidade para as demais”, mas também “as tendências centrífugas que o excesso de competição pode trazer”⁹.

Apesar de técnica e politicamente intrincadas e de difícil execução, em função do ordenamento jurídico e político vigente no país e da estrutura atual de repartição tributária, as propostas de criação do Município metropolitano, entendido como fenômeno urbanístico específico, e de divisão territorial dos Megamunicípios devem ser vistas como intervenções que objetivam estabelecer condições mais propícias para a construção, “de baixo para cima”, de algum arranjo institucionalizado de gestão plurimunicipal. As propostas buscam também, a partir do equacionamento dos dois principais impedimentos à gestão metropolitana problematizados nesse artigo, promover uma maior qualidade e eficiência na oferta, no âmbito das Regiões Metropolitanas, de serviços públicos estratégicos e de maior abrangência¹⁰. Além disso, agrupadas sob um ordenamento de característica regional, as novas unidades municipais possivelmente terão mais poder de pressão para negociar junto às esferas estadual e federal uma melhor conformação entre recursos financeiros e demandas plurimunicipais, já que é inegável que o sucesso da gestão metropolitana depende especialmente do equacionamento da questão econômica. A inadequação de recursos financeiros a objetivos metropolitanos é de certo um dos problemas que mais têm fragilizado organismos que direta ou indiretamente respondem por funções metropolitanas. Ao proporcionar mais efetividade aos processos de negociação e implementação de políticas de corte plurimunicipal, a existência de um maior equilíbrio entre as municipalidades metropolitanas pode contribuir, ainda, para o estabelecimento de um sistema mais equânime e democrático de representação política metropolitana.

O segundo cenário delineado se traduz na manutenção do status quo, ou seja, as Regiões Metropolitanas continuariam existindo formalmente, mas, na prática, técnica e politicamente inoperantes¹¹. Um dos fatores que tendem a contribuir, pelo menos a curto e médio prazos, para a manutenção do quadro existente é que as reformas institucionais em andamento no Brasil, como assinala Orlando dos Santos Jr. (2001, pp. 30-31), “visam o fortalecimento da autonomia dos Municípios e o estabelecimento de novos formatos de organização do poder local, notadamente vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores da sociedade civil, que se efetivam em um processo crescente de municipalização das políticas sociais e descentralização administrativa”. Acrescenta dizendo que, “como efeito desse novo cenário, o discurso em torno das virtudes do municipalismo tornou-se quase inquestionável”.

⁹ Entretanto, a existência de algum nível de competição se mostra, também, necessário, na medida em que pode, como afirmam Abrucio e Soares (2001, p. 39), “estimular os governantes locais a serem mais responsivos junto aos seus eleitores, em virtude da comparação que estes possam fazer com outros governos”. Em outras palavras, um bom sistema federativo deve buscar um adequado equilíbrio entre cooperação e competição.

¹⁰ Nesse sentido, é bastante interessante a investigação de Jeroen J. Klink (2001, p. 197) sobre as perspectivas do “novo regionalismo” no Brasil. O autor entende que é justamente o “macrocontexto atual”, “de fragmentação e de ausência de um arcabouço nacional para o desenvolvimento”, que está propiciando “certas potencialidades para se avançar com a reconstrução de novas formas de representação e modelos de Estado”.

¹¹ Antônio Octávio Cintra (1978, p. 228) denomina a postura do sistema decisório em nada querer fazer com relação a uma determinada situação, ou seja, “em escolher o status quo como melhor rumo a tomar”, de política de “não-decisão” ou “não-política”.

Nessa situação, não existe muito espaço para se introduzir propostas de planejamento e gestão integrados metropolitanos.

Designando as Regiões Metropolitanas de “territórios empobrecidos de vida cívica”, Luiz César Ribeiro (2001, contracapa) adverte, nesse sentido, que as conseqüências perversas do modelo administrativo e econômico vigente podem “levar à despossessão de uma grande parte da população da condição real de exercício dos direitos instituídos”. Em outras palavras, a despeito da controvérsia em torno das virtudes da descentralização ? pilar fundamental do municipalismo ? como instrumento que garanta eficiência e democratização dos processos de gestão pública, a dinâmica sócio-econômica nas grandes cidades brasileiras, na opinião de Ribeiro, “des-habilita crescentes parcelas da população das condições materiais e morais para utilizar [...] mecanismos e instituições a fim de melhorar suas condições de vida”. O cientista social Mancur Olson denomina essas parcelas da população de “grupos esquecidos ? os que sofrem em silêncio”¹². O problema parece se tornar ainda mais complexo tendo em vista que algumas decisões tomadas no âmbito de um Megamunicípio metropolitano podem afetar negativamente a vida dos habitantes das municipalidades vizinhas. Estes indivíduos, apesar de muitas vezes utilizarem certos serviços do Município central, não se fazem representar nos seus órgãos de decisão.

O terceiro cenário, considerado uma situação intermediária relativamente à perspectiva de se estabelecer alguma forma institucionalizada de gestão metropolitana e à de manutenção do status quo, refere-se às possibilidades de implementação de grandes projetos setoriais de abrangência plurimunicipal, a partir de incentivos seletivos, oferecidos pelos governos da União e/ou dos Estados, que gerem a mobilização dos principais Municípios metropolitanos em termos de uma atuação integrada específica¹³.

A despeito dos benefícios que direta ou indiretamente tais investimentos possam trazer ao espaço metropolitano, intervenções pontuais tendem a ser, quando não vinculadas a algum tipo de plano estratégico, soluções subótimas e fragmentadas. No entanto, autores como Jordi Borja e Manuel Castells (1997, pp. 247, 253 e 261) acreditam que a implantação de grandes projetos é o melhor caminho para o desenvolvimento das Regiões Metropolitanas. Defendem que a cidade metropolitana, nos dias atuais, “se construye más por grandes proyectos que como resultado de la organización institucional y la gestión de los servicios”.

Apesar de reconhecerem que a condição plurimunicipal das metrópoles “requiere obviamente coordinación institucional”, afirmam que “los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana”. Para Borja e Castells, grandes obras

¹² Segundo Mancur Olson (1999, p. 180), tais contingentes humanos fazem parte de um “tipo de grupo sobre o qual menos se sabe sobre o qual muito pouco pode ser dito: é o grupo não-organizado ☒ o grupo que não tem lobby e não atua”. O autor afirma que esses “grupos que não têm lobbies e não exercem nenhuma pressão estão entre os maiores grupos [...] e têm alguns dos mais vitais interesses comuns”.

¹³ Antônio Octávio Cintra (1978, p. 228-9) denomina este tipo de alternativa de política pública, citando Robert Salisbury e John Heintz, de políticas “alocativas”, na medida em que “concedem benefícios diretos, materiais ou simbólicos aos indivíduos e grupos”. Nessa situação, o poder decisório especifica “quem, precisamente, será favorecido ou prejudicado pela medida governamental”.

infra-estruturais “pueden ser también operaciones de redistribución de rentas si garantizan la creación de centralidades accesibles a los sectores populares y mejoran los equipamientos y los servicios de los entornos”. Acrescentam dizendo que “los grandes proyectos tendrán un valor estratégico según sea su capacidad de promover transformaciones del medio urbano regional que aumenten su atraktividad y su cohesión”.

No entanto, Borja e Castells (1997, p. 244) afirmam também que o instrumento legitimador dos grandes projetos urbanos é o plano estratégico, já que “debe dar coherencia territorial y económica a los principales proyectos y garantizar que sirven para desarrollar la articulación del conjunto del espacio urbano-regional”. Ora, na medida em que, como argumenta Antônio Octávio Cintra (1978, p. 174), “a própria concepção de um plano regional requer certa institucionalização de poder para fazer e desfazer coisas ao nível de uma região”, não há, pois, como se falar em “construção da cidade metropolitana” sem a criação prévia de algum arranjo que proporcione “coordenação institucional”.

Por outro lado, não é necessário desenvolver grandes esforços de pesquisa para reconhecer que boa parte das metrópoles brasileiras é pobre e que investimentos em grandes projetos setoriais são, de certo modo, sempre bem-vindos. Contudo, tenderão a ser subótimas e fragmentadas as intervenções no espaço metropolitano que não estiverem de alguma maneira vinculadas a programas integrados e abrangentes. Este problema poderia ser em parte minimizado caso a concessão dos referidos incentivos seletivos estivesse vinculada à constituição formal prévia, pelos Municípios interessados, de agências setoriais de corte metropolitano.

Ações estratégicas: marco regulatório e pacto político

O quadro exposto neste artigo demonstra que solucionar a questão metropolitana no Brasil não se mostra uma tarefa fácil. Na medida em que a instituição metropolitana não existe de fato no país, não há como se falar de cooperação entre municipalidades inseridas em Regiões Metropolitanas para solucionar problemas de característica plurimunicipal. No espaço metropolitano, na atualidade, não se constata quaisquer instrumentos que levem, por exemplo, os principais Municípios a ressarcirem as municipalidades mais pobres - as quais operam normalmente como “cidades-dormitório” - pelo ônus advindo de investimentos em infraestrutura urbana e em políticas sociais para uma população que, em parte, está contribuindo com seu trabalho para o desenvolvimento das unidades mais importantes. Em geral, os principais Municípios metropolitanos apenas buscam transacionar com as demais municipalidades quando objetivam assegurar, fazendo valer seu poder político e econômico, o controle efetivo de determinado serviço ou política pública de caráter intermunicipal, procurando, com isso, maximizar seus próprios ganhos. Como bem assinala Souza (2003, p. 31), evidências demonstram historicamente que “a solidariedade não existe naturalmente na interação, senão que necessita ser construída”.

O debate atual sobre a questão metropolitana está requerendo criatividade e ousadia. Portanto, propostas como as aqui apresentadas devem ser devidamente explicitadas, já que sua viabilidade depende, fundamentalmente, de um efetivo envolvimento de grupos organizados da sociedade e, também, de potenciais interesses de administradores públicos, incluindo representantes do

poder legislativo, bem como da iniciativa privada. Porém, uma possível movimentação da sociedade e a manifestação dos referidos interesses, em torno do que a instituição metropolitana possa oferecer, apenas ocorrerão caso sejam estabelecidas condições propícias à apresentação e plena discussão de novas idéias, por mais ousadas que, à primeira vista, possam parecer. A realidade das grandes cidades brasileiras mostra que a ausência de um instrumental que promova a implementação de políticas públicas de corte metropolitano tem contribuído para o aumento dos níveis de desigualdade entre Municípios, gerando o que se pode constatar diariamente nas manchetes dos jornais, ou seja, degradação ambiental, miséria e violência urbana.

Diante desse rol de dificuldades, há uma certeza inquestionável: a questão metropolitana não se equacionará por si mesma. As soluções para os problemas plurimunicipais precisam ser, antes de tudo, desejadas pelos políticos e pelos atores sociais que atuam no espaço metropolitano, os quais devem estar dispostos a participar, de algum modo, do processo de construção da instituição metropolitana, que, por sua vez, deverá operar, seja qual for o formato que venha a apresentar, segundo regras bem definidas.

É inegável, contudo, que apesar de todo o esforço em defesa da municipalização das políticas públicas e da autonomia municipal, a existência de 27 Regiões Metropolitanas formalmente criadas no país, algumas há mais de 30 anos, e a manifestação, expressa em diversas Constituições estaduais, como também em emendas constitucionais e leis complementares, sobre a possibilidade de se constituir, estruturar e administrar Regiões Metropolitanas são indicadores inequívocos de que, a despeito das grandes dificuldades administrativas e políticas para proporcionar efetividade às instituições metropolitanas, a complexidade e a relevância do problema já são percebidas por um significativo número de legisladores, gestores públicos e lideranças políticas. Essa incontestável realidade já é, por si mesma, um importante indicador de que a questão metropolitana, apesar de todos os óbices políticos e institucionais para seu equacionamento, merece discussões aprofundadas que ampliem sua ressonância tanto nos espaços de debate político, incluindo universidade, centros de pesquisa e meios de comunicação, quanto junto aos fóruns formais e informais de representação da sociedade organizada.

Nesse sentido, ao lado das possibilidades sugeridas de instituição do Município metropolitano e de divisão territorial dos Megamunicípios, o equacionamento da questão metropolitana está dependendo fundamentalmente do desenvolvimento simultâneo de duas macro-ações. As Regiões Metropolitanas necessitam, primeiramente, de um marco regulatório, de um arcabouço jurídico-institucional estável e democrático que dê suporte aos processos de formulação, implementação e controle de políticas públicas estratégicas e abrangentes como transporte, desenvolvimento urbano e meio ambiente, de um instrumental que promova políticas compensatórias para as municipalidades mais pobres e prejudicadas pela metropolização. Para isso, no entanto, a Lei Federal 11.107/2005, citada anteriormente, não é nem de longe suficiente, já que não toca na questão da autonomia de Municípios metropolitanos para gerir políticas de interesse metropolitano. As Regiões Metropolitanas estão dependendo também da construção, pelos diversos agentes públicos e privados que atuam no cenário metropolitano, de um pacto político, de um pacto baseado na solidariedade e não na competição, de um pacto que contribua para diminuir o abismo social intra-metropolitano e que proporcione legitimidade às ações desenvolvidas no território metropolitano. Estabelecer um adequado marco

regulatório para as regiões metropolitanas e construir um amplo pacto político; encontrar o ponto de equilíbrio entre institucionalidade e legitimidade; estes são os grandes desafios para o equacionamento da questão metropolitana no Brasil e, certamente, em todas as grandes metrópoles latino-americanas.

Referências bibliográficas

- Abrucio, F. L. & Soares, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Arretche, M. T. (2000). *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Ed. Revan.
- Azevedo, E. A. (1978). *A Região Metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. Estudos sobre o amanhã. Regiões Metropolitanas*, 1, 123-61.
- Azevedo, S. & Mares Guia, V. (2000). *Reforma do Estado e federalismo: os desafios da governança metropolitana*. Em L. C. Q. Ribeiro (Coord.), *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade* (pp. 525-551). Rio de Janeiro: Ed. Revan / FASE.
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local e global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Carvalho Pinto, V. (2000). *Criação de municípios e estudos de viabilidade municipal: proposta de regulamentação da Emenda Constitucional n. 15/96*. Em E. Fernandes (Coord.), *Direito urbanístico e política urbana no Brasil* (pp. 429-458). Belo Horizonte: Del Rey.
- Cintra, A. O. (1978). *Planejando as cidades: política ou não política*. Em A. O. Cintra & P. R. Haddad (Coord.), *Dilemas do planejamento urbano e regional do Brasil* (pp. 167-253). Rio de Janeiro: Zahar.
- Daniel, C. (2001). *Autonomia municipal e as relações com os Estados e a União*. Em W. Hofmeister & J. M. B. Carneiro (Coord.), *Federalismo na Alemanha e no Brasil* (pp. 203-13). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Fisher, T. (Coord.) (1997). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais* (2a ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Leal, V. N. (1975). *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega.
- Gouvêa, R. G. (2008). *Emancipação de subprefeituras e de regionais*. *Revista dos Transportes Públicos*, 116, 55-60.
- Gouvêa, R. G. (2007). *Gestão metropolitana no Brasil: dilemas e soluções*. *Rumos*, 231, 17.
- Gouvêa, R. G. (2006). *Políticas plurimunicipais: interesse local e interesse metropolitano*. *Revista dos Transportes Públicos*, 111, 83-91.
- Gouvêa, R. G. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Grau, E. R. (1975). *Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana*. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 40, 25-48.
- Klink, J. J. (2001). *A cidade-região: regionalismo e reestruturação no Grande ABC paulista*. Rio de Janeiro: P&A Editora.
- Nogueira A., H. (1993). *El Gobierno Regional en Chile y la experiencia comparativa*. Santiago: Universidad Nacional Andrés Bello.

- Olson, M. (1999). A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EDUSP.
- Ribeiro, L. C. Q. (2001). Democracia e governo local. Em O. A. Santos Jr. (Coord.), Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Revan.
- Schmidt, B. V. (1983). O Estado e a política urbana no Brasil. Porto Alegre: L&PM / Universidade.
- Souza, M. (2003). Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos. Belo Horizonte: FAFICH / UFMG.
- Spink, P. (2000) Por uma gestão inovadora das grandes cidades. Em F. L. Abrucio & J. M. B. Carneiro & M. A. C. Teixeira (Coord.), O impasse metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos (pp. 65-69). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- Villaça, F. (1998). Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute.