

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS NA GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

*Contemporary challenges in the management
of metropolitan areas*

*Desafíos contemporáneos en la gestión
de áreas metropolitanas*

*Renato Nunes Balbim **

*Maria Fernanda Becker ***

*Marco Aurelio Costa ****

*Miguel Matteo *****

RESUMO

No Brasil, desde as alterações trazidas pela Constituição Federal de 1988, há um descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a constituição legal de uma região metropolitana (RM). O presente texto trata desta metropolização institucional, discutindo alguns dos elementos relativos à gestão das regiões metropolitanas do País e abordando as várias faces da metropolização no Brasil: o avanço do processo socioespacial de metropolização, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e o relativo abandono/fragilização dessa questão, ausente na agenda política nacional. O descolamento entre o processo metropolitano e seu reconhecimento jurídico-institucional configura um elemento chave para contribuir para o debate sobre o que são as RMs no Brasil, sua formação e como esse reconhecimento se relaciona ou não a projetos de desenvolvimento regional e nacional. Além disso, busca-se identificar e caracterizar o que seriam os desafios e as perspectivas para a gestão das RMs legalmente instituídas, remetendo ao debate sobre a questão federativa e a cooperação entre os entes federados.

Palavras-chave: Regiões metropolitanas. Federalismo. Gestão metropolitana. Metropolização institucional.

* Doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). E-mail: renato.balbim@ipea.gov.br

** Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), Economista pela UniFAE Centro Universitário. Mestre em Urbanisme et Territoires - Institut d'Urbanisme de Paris. Assistente de Pesquisa do IPEA. E-mail: maria.becker@ipea.gov.br

*** Economista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. E-mail: marco.costa@ipea.gov.br

**** Engenheiro civil, doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Técnico de Planejamento e Pesquisa do IPEA. E-mail: miguel.matteo@ipea.gov.br

Artigo recebido em set./2011 e aceito para publicação em dez./2011.

ABSTRACT

Since the changes introduced by the Federal Constitution of 1988 in Brazil, there is a detachment between the acknowledgment of a metropolis – thus the metropolitanizing process identification and characterization – and the formal recognizance of a metropolitan region. The present text deals with this metropolitanizing institutional proceedings, debating some of the issues concerning the administration of metropolitan regions (MRs), and approaching the brazilian metropolitanizing process's different angles: its socio spatial progression, the increase in number of MRs, the metropolitan administration's fragmentation and the relative abandon of the problem - absent from the national political agenda. The detachment between the metropolitan process and its legal and institutional recognizance configurates a key element that contributes to the debate about MRs in Brazil: what they are, how they're formed, and how the recognizance is related – or not – to regional and national development projects. Furthermore, there is an attempt to identify and characterize the challenges and perspectives regarding the administration of legally constituted MRs – which relates to the debate about the Federation and the cooperation among federative entities.

Keywords: Metropolitan regions. Federalism. Metropolitan management. Institutional metropolitanization.

RESUMEN

En Brasil, desde los cambios promovidos por la Constitución Federal de 1988, hay un descolamento entre el reconocimiento de una metrópoli – o sea, la identificación y caracterización del proceso de metropolización – y la constitución legal de una región metropolitana (RM). El presente texto trata de esta metropolización institucional, discutiendo algunos de los elementos relativos a la gestión de las regiones metropolitanas del país, y abordando las varias facetas de la metropolización en Brasil: el avance del proceso socioespacial de metropolización, la ampliación del número de RMs, la fragmentación de la gestión metropolitana y el relativo abandono/fragilización de esa cuestión, ausente de la agenda política nacional. Dicho descolamento entre el proceso metropolitano y su reconocimiento jurídico-institucional configura un elemento clave para contribuir para el debate sobre lo que son las RMs en Brasil, su formación y como ese reconocimiento se relaciona o no a proyectos de desarrollo regional y nacional. Además de eso, se busca identificar y caracterizar lo que serían los desafíos y las perspectivas para la gestión de las RMs legalmente instituidas, remetiéndolo al debate sobre la cuestión federativa y la cooperación entre los entes federados.

Palabras clave: Regiones metropolitanas. Federalismo. Gestión metropolitana. Metropolización institucional.

INTRODUÇÃO

A metropolização não consiste, a rigor, em um fenômeno, trata-se de um processo histórico que expressa a estrutura, a forma e a dinâmica socioespacial de um território e que assume algumas feições particulares no capitalismo, especialmente em sua periferia. É no espaço metropolitano que se encontra expresso de forma mais viva o conjunto de contradições e tensões produzidas por esse modo de produção, à medida que a constituição e o desenvolvimento das metrópoles são estimulados e refletem, ao mesmo tempo, o avanço das forças produtivas e da produção de riquezas possibilitado pelo desenvolvimento capitalista e os processos socioespaciais de segmentação, fragmentação e exclusão que são seu corolário.

Desta forma, é possível destacar certos parâmetros globais que regem o funcionamento e a evolução das metrópoles, ao mesmo tempo em que cada uma delas tem especificidades, que se devem “à história do país onde se encontram e à sua própria história local” (SANTOS, 1990, p.9). Assim, o que se pretende discutir neste texto são algumas especificidades da questão metropolitana no Brasil, muito particularmente no que tangem à gestão metropolitana *vis-à-vis* o processo de institucionalização das RMs.

Analisa-se as relações existentes entre o processo metropolitano – que pode ser identificado e caracterizado a partir de diferentes abordagens, complementares ou mesmo divergentes, dependendo da perspectiva teórico-conceitual que embasa esta qualificação – e a constituição legal de RMs, a partir das condições institucionais que regulam esse reconhecimento jurídico e que possibilitam a adoção de soluções de gestão do conjunto de atividades e serviços que são compartilhados pela população dos diferentes municípios que compõem a metrópole – as funções públicas de interesse comum.¹ Este texto aborda, portanto, a *metropolização institucional* vivida no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e discute alguns dos elementos relativos à gestão das regiões metropolitanas (RMs) do País, buscando apontar os desafios e as perspectivas relativos à organização destes territórios, expressos nas várias faces da metropolização no Brasil: o avanço do processo socioespacial de metropolização, a ampliação do número de RMs, a fragmentação da gestão metropolitana e o relativo abandono/fragilização dessa questão, ausente da agenda política nacional.

Quanto ao processo de formação e consolidação das metrópoles, faz-se necessário explicitar alguns entendimentos simples sobre a questão. Parte-se, aqui, do reconhecimento de que a formação das metrópoles decorre da intensificação do processo de urbanização e reflete o desenvolvimento de pelo menos um núcleo urbano (uma cidade nuclear), em torno do qual se desenvolvem outros núcleos urbanos a ele articulados, integrados e, finalmente, conurbados².

¹ Do ponto de vista institucional, há um reconhecimento legal dessas funções. A partir da CF/88, a definição das funções públicas de interesse comum passou a variar de estado para estado, conforme detalhado na seção 3 deste artigo.

² A expressão “conurbação” teria sido cunhada por Patrick Geddes, em 1915, para descrever o fenômeno de urbanização e metropolização de Londres e das regiões industriais inglesas.

A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades.

Ainda que possa haver um debate em torno do que caracteriza o processo de formação das metrópoles³, o papel fundamental de tais territórios é considerado em todas as correntes teóricas, e alguns elementos de consenso permitiriam que pesquisadores e teóricos de diferentes perspectivas analíticas partilhassem do reconhecimento da existência de algumas metrópoles. É o caso de Nova Iorque, Londres e Paris, no plano internacional, assim como de São Paulo e Rio de Janeiro, no plano nacional.

Assim, há um conjunto de metrópoles quase unanimemente reconhecidas como tal, tanto a partir da escala de ação quanto quando analisadas como fenômeno social e espacial. Mas no Brasil, em particular, como se verá a seguir, há um conjunto de aglomerações urbanas que não são reconhecidas por todos como metrópoles, ainda que se reconheça que algumas aglomerações destas, tanto quanto algumas metrópoles, desempenhem um papel importante no desenvolvimento de seus territórios e de suas regiões de influência, conquanto sejam polos de desenvolvimento.

No Brasil, esse descolamento entre o reconhecimento de uma metrópole – ou seja, a identificação e a caracterização do processo de metropolização – e a instituição de uma RM tem se aprofundado, desde as alterações trazidas pela CF/88. As metrópoles brasileiras definidas como tal nos anos 1970 têm seu estatuto de RM

³ No caso do espaço de fluxos de Castells (1995, 1999), que remeteria a uma sociedade pós-industrial, liberada de condicionantes geográficos, alguns nós nessa rede de fluxos informacionais seriam necessários, e estes ocorreriam ou teriam seu controle situado justamente nas metrópoles, dadas suas condições técnicas e científicas e informacionais. Da mesma forma, para os teóricos das *world cities* (HALL, 1997), ou *global cities* (SASSEN, 1991, 1994), as metrópoles são pontos essenciais na economia contemporânea, tendo em vista a concentração de serviços especializados e de grande porte, que permitem a conexão com outras metrópoles, em um mundo globalizado. Allen Scott – assim como Michael Storper, Edward Soja e John Agnew, todos da Universidade da Califórnia, ver Scott et al. (1999) –, por sua vez, define o conceito de *city region*, que pode ser desde uma área metropolitana até um conjunto de regiões que se integram produtivamente. Para eles, ao contrário dos anteriores, a concentração espacial das atividades favorece a atividade industrial – ainda o motor da economia –, ao diminuir os custos de transação em um mundo de produção em que a tecnologia joga um papel crucial. Para Veltz (1996, 2002), as metrópoles não permitem apenas o acesso a mercados de trabalho qualificados, a uma demanda numerosa, diversa e sofisticada e à boa infraestrutura. O fundamental, além do futuro previsível dos cálculos racionais, seria o que a dimensão metropolitana oferece como garantia para um futuro incerto, muito mais que outros tipos de território.

acoplado ao processo histórico que levou à produção do espaço metropolitano.⁴ No entanto, diversas aglomerações urbanas e um conjunto expressivo de microrregiões, que sequer apresentam a ocorrência de núcleos urbanos conurbados e que partilhem um conjunto expressivo de funções públicas de interesse comum, possuem o estatuto de RM, ainda que não constituam territórios reconhecidos como metropolitanos. São regiões metropolitanas sem metrópoles.⁵

O descolamento entre o processo metropolitano e seu reconhecimento jurídico-institucional configura um elemento chave para: i) contribuir para o debate sobre o que são as RMs no Brasil, sua formação e como esse reconhecimento relaciona-se ou não a projetos de desenvolvimento regional e nacional; e ii) identificar e caracterizar o que seriam os desafios e as perspectivas para a gestão das RMs legalmente instituídas, o que remete ao debate sobre a questão federativa e a cooperação entre os entes federados.

Assim, na primeira seção deste texto, será feito um breve histórico institucional das RMs no País, a partir da criação das primeiras destas, em 1973, passando pelas alterações introduzidas pela CF/88, que levaram à fragmentação institucional da gestão metropolitana decorrente do novo arranjo federativo, notadamente no que diz respeito à questão da definição das competências relativas ao planejamento e à gestão urbana e regional, em geral, e metropolitana, em particular.

O quadro atual, em que são reconhecidas 42 RMs e três Regiões Integradas de Desenvolvimento⁶, será retratado na segunda seção, que apresentará elementos sobre a gestão das funções públicas de interesse comum nesses territórios e os arranjos e desenhos institucionais que estão sendo empregados na gestão dessas funções. Será feita ainda uma breve caracterização dessas RMs e Rides visando demonstrar sua grande diversidade, ainda que não se pretenda aqui apresentar um quadro detalhado das condições sociais e econômicas destes territórios.

Na última seção, a partir das discussões e dos elementos críticos apresentados no texto, são apresentadas as considerações finais, que procuram informar acerca dos desafios e perspectivas da gestão metropolitana no País, em uma discussão que passa, necessariamente, pelo debate em torno do modelo de federalismo brasileiro.

⁴ Não se quer aqui afirmar que isto tenha se dado sem conflitos e/ou assimetrias. A própria regionalização que criou as metrópoles, em 1973, assumiu critérios ao menos bastante flexíveis ao definir Belém entre as primeiras oito RMs. Sobre esse histórico, ver Souza (2006a).

⁵ Vale salientar que a aceleração do processo de metropolização institucional observada nos últimos anos não espelha, de forma acurada, este tipo de processo no País, havendo um claro descolamento entre um e outro. Para ilustrar esse descolamento, ver, na seção 3 deste texto, quadro que observa a classificação dos principais municípios das RMs atuais no estudo *Região de Influência das Cidades (REGIC)*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁶ Regiões Integradas de Desenvolvimento, ou Rides, equivalentes às RMs quando se abarcam municípios de mais de uma unidade da Federação.

1 HISTÓRICO INSTITUCIONAL DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

1.1 AS PRIMEIRAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL E O MODELO INICIAL DE GESTÃO METROPOLITANA

As primeiras nove RMs foram instituídas no Brasil por leis complementares federais no começo dos anos 1970.⁷ No período de maior centralização e concentração de poder e de recursos no nível da União, durante a ditadura militar, as RMs eram compreendidas como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacional, remetendo-se ao projeto centralizado e tecnocrático de planejamento que culminaria com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), no fim de 1974.

O crescimento do País, desacelerado apenas com a crise do petróleo em 1973, determina os cursos da ação do governo federal na integração do território, na criação de fluidez para pessoas e mercadorias, sendo que as grandes cidades, alçadas em 1973 à condição institucional de polos de RMs, têm papel fundamental nessa estratégia por serem as áreas do território que concentram os meios e os modos de efetivação do projeto nacional em curso.

Nesse período, foram inauguradas as estruturas de planejamento formal de longo prazo, até então precárias no País. Orçamento, planejamento e estruturas técnicas capazes de projetar a intervenção do Estado de maneira articulada e continuada, se existiam nos países desenvolvidos, ainda eram novidades no Brasil. Em 1964 foi criado o EPEA, transformado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 1967, e que elaborou, junto ao Ministério do Planejamento, o Plano Decenal 1967-1976, que, não implementado, deu referências para os PNDs que se seguiram.

Em 1966, foram criados setores de desenvolvimento urbano no âmbito do Ministério do Planejamento e do IPEA. E, em 1967, o Ministério do Interior criou um setor voltado exclusivamente para assuntos municipais.

De 1964 a 1986, houve uma forte presença do governo federal na política urbana. Efetivamente e pela primeira vez no País, passa a existir uma política habitacional com a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), este último tendo como um de seus objetivos a implantação de um sistema nacional de planejamento local integrado, com financiamento para o desenvolvimento dos planos diretores locais.

⁷ As primeiras oito RMs foram instituídas pela LCF n.º 14 de 1973, enquanto a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) viria a ser criada por meio da LCF n.º 20, de 1.º de julho de 1974, que determinou, entre outras normativas, a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que vigorou a partir de 15 de março de 1975.

Os PNDs (I PND - Lei nº 5.727/1971 e II PND - Lei nº 6.151/1974) inauguraram a ação concertada do Estado na integração de todo o território nacional, sendo o II PND mais explícito no que se refere à cidade ao dedicar um capítulo especial ao desenvolvimento urbano.

O II PND reconheceu que o Brasil se torna um país urbano e, com isto, vincula a questão urbana a uma estratégia de desenvolvimento e integração nacional. As metrópoles nacionais, definidas concomitantemente, passam a ser um meio e instrumento da política do Estado central para desenvolver o País, por meio da canalização de investimentos para esses territórios. Além disso, os intensos movimentos migratórios para estas cidades e o crescimento do “milagre econômico” implicavam o aumento da demanda por investimentos em infraestrutura social e urbana nessas metrópoles.

É nesse contexto que foram institucionalizadas as primeiras RMs, em 1973, seguidas da instituição da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUs)⁸, que tinha como finalidade implantar o sistema de RMs e propor diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, além de elaborar as normas para sua implementação. Sua extinção só aconteceu com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 1979, que deveria propor a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano com base no desenvolvimento nacional, algo que culminou na edição do Decreto-Lei nº 91.248, de 15 de maio de 1985. Ele define a finalidade, a estrutura e a competência do CNDU, formado por diversos representantes de órgãos públicos e da sociedade civil, tendo particularmente forte a representação das RMs, contando cada uma delas com três representantes definidos pelo conselho deliberativo da RM.

O estabelecimento das primeiras RMs brasileiras foi promovido, portanto, pela União, em uma perspectiva de planejamento que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, como o *Sistema de Regiões Metropolitanas*⁹, em uma perspectiva integradora do território.

A LCF nº 14/1973 determinava a criação, para cada RM, de um conselho deliberativo, com membros nomeados pelo governador do Estado – o qual, por seu turno, era nomeado pelo presidente da República –, e de um conselho consultivo, formado por representantes dos municípios que compunham a RM em questão.

O conselho deliberativo tinha como atribuições: promover a elaboração do plano de desenvolvimento integrado da RM e a programação dos serviços comuns, e coordenar a execução de programas e projetos de interesse desta. A lei previa a unificação da execução dos serviços comuns, por meio de concessão, seja para uma

⁸ Decreto-Lei nº 74.156, de 6 de junho de 1974.

⁹ O Sistema de Regiões Metropolitanas foi estabelecido pelo Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974, que criava a CNPU. Em seu Art. 1º consta: “Fica criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, com a finalidade de acompanhar a implantação do *sistema de regiões metropolitanas* e de propor as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como de acompanhar e avaliar a sua execução” (grifo nosso).

entidade estadual, seja pela constituição de uma empresa metropolitana, seja mediante o estabelecimento de convênios que permitissem tal unificação da execução dos serviços comuns.

O conselho consultivo, por sua parte, tinha como atribuições: opinar, por solicitação do conselho deliberativo, em questões de interesse metropolitano; e sugerir ao conselho deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

A LCF nº 14/1973 trazia ainda a definição dos serviços comuns de interesse metropolitano, a saber: o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário, a produção e a distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; e os outros serviços, incluídos na área de competência do conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal.

Finalmente, trazendo um elemento que, posteriormente, viria a se constituir em um dos mais importantes – se não o principal – estímulos à instituição de RMs, a LCF nº 14/1973 estabelecia que os municípios inseridos em RMs que participassem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, seja sob a forma de financiamentos, seja sob a forma de garantias para empréstimos.

Alguns autores que participaram do momento em questão defendem a tese de que, mesmo neste momento de planejamento tecnocrático e fortemente centralizado, há um forte descolamento entre as definições técnicas acerca da institucionalização das RMs, o fato político e a realidade do processo de metropolização em si. Maria Adélia de Souza, que trabalhou na elaboração das pesquisas para a definição das RMs, relata que a LCF nº 14/1973 foi elaborada à revelia do grupo de estudos incumbidos desta tarefa. A própria regionalização que incluía Belém entre as primeiras oito RMs foi definida nos gabinetes do Ministério da Justiça (MJ). Segundo a professora,

[...] houve uma gritaria geral por parte de governadores e prefeitos das cidades que não foram consideradas no bojo da regionalização de metrópoles. As cidades escolhidas pelo governo militar receberam ações e destinação de recursos. Desse modo, o desenvolvimento da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil sempre seguiu à margem de todas as reflexões sobre a política urbana brasileira, e até hoje segue à margem das políticas territoriais (SOUZA, 2006a, p.30).

Ainda que naquele momento inicial a discussão em torno da criação das RMs tenha sofrido evidentes interferências decorrentes de definições políticas, a criação das RMs pelo governo federal fazia parte de um projeto de desenvolvimento nacional e as RMs federais podiam ser, efetivamente, consideradas polarizadas por metrópoles nacionais ou regionais. Para sua gestão, foram criados

instrumentos e mecanismos capazes de efetivar esta institucionalidade, ou seja, os mecanismos que buscavam possibilitar a gestão das regiões, em um projeto nacional, além de serem destinados recursos para que estas cumprissem o papel designado no contexto do desenvolvimento.

1.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A CF/88, no contexto da crise econômica e política dos anos 1980, consiste em uma tentativa de, no processo de reestruturação do Estado brasileiro, repactuar a República – agora em bases democráticas – e estabelecer novas bases para a (re)construção da nação.

A República Federativa do Brasil, formada pela unidade indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal (DF), passa a ser regida por uma nova Carta Magna que traz uma combinação de reformulação do pacto federativo, de descentralização política e de valorização da participação social na gestão pública.

Muitos dos teóricos do federalismo estabelecem uma correlação entre o federalismo e a descentralização. A distribuição de competências entre os entes federados, visando à promoção da cooperação e da solidariedade entre eles, caminha *pari passu* com a descentralização, entendida como a transferência de atribuições, capacidades, recursos e condições técnicas para os entes subnacionais gerirem, de forma autônoma, suas políticas (COSTA, 2008).

Federação e descentralização são percebidas como formas mais eficientes e democráticas de promover o planejamento e a gestão territorial, como sustentam Zimmermann (2005), Castro (2005), Merlin (2004), Souza (2006b) e Rocha (2006).

Na prática, contudo, experiências concretas como a brasileira mostram como é possível a convivência do federalismo formal com a centralização político-administrativa. Não por acaso, os críticos da excessiva centralização do Estado brasileiro chamam atenção para o fato de que apenas a partir da CF/88 – salvo, talvez, o curto período de vigência da Constituição de 1946 – é que o Brasil se estrutura, efetivamente, como uma Federação.

Conquanto a CF/88 tenha promovido a repactuação da Federação brasileira, reafirmando o federalismo cooperativo, Zimmermann observa que:

[...] o federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos. Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação (2005, p. 60-61).

Propondo um federalismo distinto do modelo dual americano, a Constituição Federal apresenta um federalismo por cooperação jurídica (MERLIN, 2004), que reconhece os municípios como entes da Federação, nos termos dos Arts. 1.º e 18, embora esse reconhecimento não seja plenamente aceito pelos teóricos do Direito Constitucional.

Castro (2005) considera que os municípios não fazem parte da Federação, seja por poderem ser extintos ou criados por deliberação das Assembleias Legislativas, obedecidos os dispositivos constitucionais, por não terem representação no Senado Federal, por não poderem propor emendas à Constituição Federal, ou ainda por não possuírem Poder Judiciário.

Merlin (2004) e Zimmermann (2005) tendem a reconhecer o município como ente da Federação, mas fazem críticas ao federalismo brasileiro, considerado como inovador para alguns e, para outros, como um exótico sistema federativo tridimensional.

A polêmica em torno do pacto federativo brasileiro apenas se fez acirrar com a nova Constituição. Autores que trabalham na avaliação de políticas sociais, como Arretche (2000), Melo (1999) e Sposati e Falcão (1990), para citar alguns, reconhecem que o pacto se fez acompanhar por um movimento de descentralização da gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização e, em outros, a da estadualização.

No caso brasileiro, em que a refundação da Federação assumiu o perfil de uma descentralização em termos políticos, reconhece-se a combinação da descentralização política e administrativa, reforçada pelos programas voltados para a descentralização das políticas sociais, como é o caso da saúde, da educação e da assistência social.

Em relação à questão tributária, reconhece-se a descentralização dos recursos propiciada pela Constituição Federal, fazendo elevar a participação de estados e municípios no bolo das receitas governamentais e garantindo uma autonomia relativa para estes no que diz respeito à sua gestão tributário-financeira.

No entanto, para autores como Zimmermann (2005), a CF/88, embora funde nosso *federalismo tridimensional*, reforça de forma acentuada o papel da União no âmbito de nossa Federação e reduz, excessivamente, as possibilidades de instauração de um verdadeiro federalismo.

Já para autores como Castro (2005), embora a descentralização seja uma forma assumida por nosso federalismo, exemplos de uma recentralização se multiplicam.

Em um balanço sobre a questão do federalismo, da descentralização e das problemáticas regionais, Rocha (2006, p.47) observa que “a desigualdade regional [...] exige mecanismos de coordenação por parte do governo central como forma de estabelecer políticas compensatórias”. Como efeitos negativos da descentralização, considerando as dificuldades encontradas para fazer valer seu projeto, observa-se, então, o “fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais” (2006, p.49).

Esse quadro é agravado por questões político-partidárias que impõem desafios para um planejamento territorial descentralizado. Na medida em que os três níveis de governo estão submetidos a eleições, a existência de rivalidades

interterritoriais, sobretudo nos planos regional e local, torna ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial e, em particular, a gestão metropolitana, submetidos à lógica político-eleitoral.

Observadas as críticas aqui apontadas, o reconhecimento do município como ente federado no contexto do novo pacto federativo, associado às políticas de descentralização das políticas sociais, promoveu a valorização da esfera municipal de poder, ainda que o balanço entre o repasse de recursos para os cofres municipais e a transferência de competências para os governos locais apresentassem uma dinâmica de desequilíbrios que se alternaram ao longo dos anos 1990 e 2000 (ARRETCHE, 2000).

O arranjo federativo ensejado pela CF/88, no entanto, se valorizou a esfera municipal – ainda que tenha reservado a maior parte das competências legais à União (Art. 21 e 22 da CF/88, em especial) –, também ensejou a superposição de atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização dos Estados-membros da Federação, sobretudo no que diz respeito ao planejamento regional (CASTRO, 2005), ainda que lhes tenha atribuído competência para a instituição de RMs.

A CF/88 atribui à União a competência pela elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como pela definição das diretrizes do desenvolvimento urbano – incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (Art. 21). Já o § 3º do Art. 25 delega aos estados a instituição de RMs, de aglomerações urbanas e microrregiões para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, enquanto o inciso VIII do Art. 30 estabelece que cabe ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A coordenação entre os três níveis governamentais mostra-se especialmente complexa. Nesse sentido,

[...] a crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2006b, p.68).

Especificamente em relação ao planejamento e à gestão territorial, a CF/88 não só fortaleceu os municípios e promoveu, ao mesmo tempo, uma valorização da esfera e do poder local, concorrendo para a descentralização política e do planejamento e da gestão do território, mas também produziu um enfraquecimento do planejamento regional e da gestão metropolitana, mesmo tendo repassado para os estados a competência de instituir as RMs, o que poderia ser interpretado como um movimento descentralizador.

Com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão

metropolitana no Brasil entrou, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação.

Essa desarticulação e esse enfraquecimento da questão metropolitana contrastam com os desdobramentos institucionais da política urbana no Brasil a partir de 1988, que culminaram na aprovação unânime do Estatuto da Cidade, no Congresso Nacional, em 2001, e na criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003.

Esses avanços institucionais são resultantes da articulação social em torno das questões urbanas locais, no que concerne às necessidades de habitação, saneamento e acesso à cidade, e expressam uma diretriz importante de valorização do planejamento, que é entendido como um instrumento da luta pela reforma urbana, orientado para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

A gestão metropolitana, por sua vez, perdeu importância em termos do papel que lhe fora atribuído nos anos 1970 e teve sua eficiência, sua eficácia e sua efetividade colocadas em xeque pelo fortalecimento não apenas do poder municipal, mas também do local como lócus da luta política, e pelas deficiências nas relações intergovernamentais no âmbito do federalismo tridimensional brasileiro.

As mudanças de caráter legal-normativo da CF/88 – que esvaziaram a institucionalidade da RM, desarticularam o sistema de regiões metropolitanas constituído até então e possibilitaram a criação de novos e diferentes formatos metropolitanos em cada um dos estados, não necessariamente acoplados às estratégias nacionais – foram acompanhadas do esvaziamento dos instrumentos de gestão nacional, identificados com o poder central, logo, com o autoritarismo precedente.

Essa realidade, que tem no município e na descentralização do poder a identificação com a redemocratização que move o período, ganha contornos agudos com as graves e cíclicas crises macroeconômicas e a perda de outros instrumentos importantes de efetivação das políticas nacionais, como a falência do BNH, em 1986, e a descontinuidade institucional do tema da habitação que vai se verificar até o início dos anos 2000.

As crises econômicas foram acompanhadas por profundas indefinições institucionais no cenário político e na política urbana em especial; neste último caso, ao menos até o fim de 1995, quando foi criada a Secretaria de Política Urbana no Ministério do Planejamento, depois substituída pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (PR).

Se, no campo das lutas sociais, a questão urbana tem papel relevante e mobiliza a sociedade na proposição de políticas, ações e mesmo de legislação – como a proposição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)¹⁰, por meio de iniciativa popular em 1992 –, no caso da questão metropolitana as discussões ficam restritas a algumas áreas técnicas dos governos, tendo menor apelo social. A questão metropolitana tem atraído atenção, em especial, quando se trata da discussão do valor das passagens no transporte público intermunicipal e, a partir da Resolução nº 560 da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), no que

¹⁰ Instituído pela Lei Federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005.

diz respeito aos benefícios decorrentes da redução do valor das ligações intermunicipais nas áreas metropolitanas.

Pode-se destacar a atuação do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM), que concentra, desde sua criação em 1995, as discussões acerca da institucionalidade e da gestão metropolitana no Brasil. A partir de 1999, no entanto, o fórum, enquanto entidade de natureza espontânea, sofre da mesma descontinuidade de outras formas de cooperação na Federação brasileira.

Autores como Cardoso (2003), De Grazia (2003), Ribeiro (2003) e Ribeiro e Cardoso (2003), ao fazerem um relato do planejamento urbano no Brasil e de seus principais instrumentos, argumentam que o Estatuto da Cidade deve ser percebido como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em tornar possível a reforma urbana. Pode-se, então, fazer um contraponto ao que vem se dando com a gestão metropolitana, questão pouco enfatizada no âmbito da administração federal e que encontra sérios obstáculos e desafios no sentido de superar as falhas do arranjo federativo brasileiro. Mais que isto, fica evidente que a questão metropolitana não motiva o cidadão metropolitano, que se identifica com questões locais, municipais, de sua cidade, ainda que haja profunda interação e interdeterminação de temas relevantes como os serviços públicos de interesse comum.

2 METROPOLIZAÇÃO INSTITUCIONAL E PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS METRÓPOLES

A partir da vigência da CF/88, a criação das RMs deixa de ser feita pela União e passa a ser competência dos estados. Inicia-se, então, o aumento no número de RMs instituídas legalmente no Brasil, um processo de metropolização institucional que culmina, hoje, com a existência de 45 regiões, entre RMs e Rides, que envolvem um total de cerca de 510 municípios, além do DF – em torno de 9% do total nacional. Comparativamente, em 1973, eram oito RMs, somando 113 municípios.¹¹

Se o número de municípios das RMs representa apenas 9% do total nacional, a análise de seus dados populacionais mostra como a população brasileira é concentrada nessas regiões: representava 41% do total nacional em 1991, passou a representar 42,3% em 2000, e alcançou 42,9% em 2009.¹² Quando se analisam as RMs criadas pelo governo federal na década de 1970, contudo, verifica-se que, embora elas sejam apenas nove – contra 33 das RMS criadas posteriormente à CF/88 –, representam 70,1% da população das RMs (71,9% da população urbana).

Essas regiões são bastante heterogêneas, podendo agrupar de apenas 2 até 39 municípios, como no caso de São Paulo; e concentrando, em 2009, pouco mais de 120 mil habitantes, como no caso de Tubarão, ou até 20 milhões de habitantes, na RM de São Paulo.

¹¹ Essas oito primeiras RMs – a do Rio de Janeiro seria instituída apenas em 1974 – somam, hoje, 177 municípios, resultado da inclusão de novos municípios e da subdivisão de antigos.

¹² Valores relativos à população vivendo em regiões metropolitanas instituídas até o ano de 2009, desconsiderando, portanto, as que foram criadas posteriormente a esta data (Fontes: IBGE, legislações complementares federais e legislações complementares estaduais).

Em relação à atividade econômica, nota-se que a discrepância é ainda maior que na estrutura populacional: o PIB da RM de São Paulo é 319 vezes maior que o da RM de Tubarão, em valores correntes de 2007; ao se fazer esta proporção para as metrópoles instituídas na década de 1970 pelo governo federal, verifica-se que a RM de São Paulo é 29 vezes maior que a de Belém, a que tem o menor PIB¹³.

Tais dados mostram o quanto o processo de metropolização está presente nas mais antigas RMs, criadas pelo governo federal e, pelo contrário, em várias das RMs criadas por lei estadual, mostram que o aspecto institucional pode estar desvinculado de processos efetivamente metropolitanos.

O estudo “Região de Influência das Cidades”, realizado pelo IBGE em 2008, corrobora com esta afirmação a partir de uma análise das áreas de influência, das inter-relações entre municípios, assim como das atividades e funções desenvolvidas em cada um deles. O estudo mostra que o País possui 12 metrópoles, sendo uma grande metrópole nacional (São Paulo), duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília) e outros nove espaços metropolitanos: Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia.¹⁴

Observa-se, portanto, que todas as nove RMs criadas pelo governo federal encontram-se enquadradas no nível “metrópoles” da REGIC, incluindo-se apenas as de Goiânia e Manaus, além da Ride de Brasília, considerada uma das metrópoles nacionais. As demais RMs e Rides, instituídas pelos governos estaduais, enquadram-se neste estudo como capitais regionais, de diferentes níveis, além de centros sub-regionais.

As informações apresentadas acima retratam o processo socioespacial de metropolização e seu paradoxal descolamento do intenso processo de metropolização institucional que, contudo, não traduz um efetivo fortalecimento ou valorização da questão metropolitana no País, como veremos a seguir.

O quadro 1, apresentado nas páginas seguintes, traz a relação das RMs atualmente existentes no Brasil.¹⁵ Nele consta a referência da lei complementar (LC) responsável pela criação da RM/Ride, o número de municípios relativo à última

¹³ A análise concentrou-se nos dados provenientes do PIB dos municípios brasileiros, calculado pelo IBGE e por instituições estaduais de estatística, que deriva diretamente do cálculo do PIB nacional, que, após 2002, incorpora um número maior de variáveis, captando mais adequadamente a vida econômica do País.

¹⁴ As tipologias da REGIC contam ainda com as capitais regionais (70, divididas em três subtipos), que também são parte do estrato superior da rede urbana e possuem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles, tendo área de influência de âmbito regional e sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios; os centros sub-regionais (169, subdivididos em dois níveis), configurando centros que possuem atividades de gestão menos complexas, têm área de atuação mais reduzida e seus relacionamentos com centros externos à sua própria rede dão-se, em geral, apenas com as três metrópoles nacionais; os centros de zona (556, também subdivididos em dois níveis), constituindo-se em cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata, em que são exercidas funções de gestão elementares; e, por fim, os centros locais, constituídos pelas demais 4.473 cidades, cuja centralidade e atuação não extrapolam os limites do seu município, servindo apenas aos seus habitantes.

¹⁵ As informações sobre as RMs existentes no Brasil têm como referência aprovação de criação e definição de composição e estrutura de RMs em 23 de novembro de 2011, segundo informações do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (disponíveis no site eletrônico <http://www.emplasa.sp.gov.br/fnem/index.asp>).

alteração conhecida de sua composição e a legislação que trata da gestão metropolitana, envolvendo a definição das funções públicas de interesse comum, o desenho institucional da gestão metropolitana e seu modelo de financiamento.

QUADRO 1 - CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS RMs NO BRASIL

continua

REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)	INSTRUMENTO LEGAL E DATA DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS (31/1/2010)	LEI ESPECÍFICA QUE TRATA DA GESTÃO METROPOLITANA
Região Norte - 6 RMs e 23 municípios			
RM de Belém (PA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	6	LCE ⁽¹⁾ nº 27, de 19 de outubro de 1995, alterada pela LCE nº 72, de 20 de abril de 2010 (institui a RM e cria conselho e fundo).
RM de Manaus (AM)	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007	8	LCE nº 52, de 30 de maio de 2007, complementada pelas LCEs nº 60, de fevereiro de 2008, e nº 61, de abril de 2008.
RM de Macapá (AP)	LCE nº 21, de 26 de fevereiro de 2003	2	Não há lei específica. Sequer a LCE trata da questão metropolitana.
RM da Capital do Estado de Roraima (RR)	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	2	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM Central (RR)	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	2	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM do Sul do Estado de Roraima (RR)	LCE nº 130, de 21 de dezembro de 2007	3	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
Região Nordeste - 14 RMs, 2 RIDES e 189 municípios			
RM do Recife (PE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	14	LCE nº 10, de 6 de janeiro de 1994.
RM de Salvador (BA)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	13	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM de Feira de Santana (BA)	LCE nº 35, de 6 de julho de 2011	6	Não foi encontrada LCE relativa à gestão metropolitana.
RM de Fortaleza (CE)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	15	LCE nº 18, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela LCE no 34, de maio de 2003.
RM do Cariri (CE)	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009	9	LCE nº 78, de 26 de junho de 2009.
RM da Grande São Luís (MA)	LCE nº 38, de 12 de janeiro de 1998	5	LCE nº 69, de 23 de dezembro de 2003.
RM do sudoeste maranhense (MA)	LCE nº 89, de 17 de novembro de 2005	8	LCE no 89, de 17 de novembro de 2005.
RM de Natal (RN)	LC nº 152, de 16 de janeiro de 1997	10	LCE nº 152, de 16 de janeiro de 1997, e alterações posteriores.
RM de João Pessoa (PB)	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003	13	LCE nº 59, de 30 de dezembro de 2003.
RM de Campina Grande (PB)	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009	23	LCE nº 92, de 15 de dezembro de 2009.

Por ser matéria de competência estadual, o acompanhamento da composição atualizada das RMs brasileiras exige a consulta permanente às leis complementares estaduais de todos os estados brasileiros. Trata-se, portanto, de um dado que varia muito, exigindo um trabalho cuidadoso na produção e publicação de informações e dados sobre as RMs do País.

QUADRO 1 - CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS RMs NO BRASIL

continua

REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)	INSTRUMENTO LEGAL E DATA DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS (31/1/2010)	LEI ESPECÍFICA QUE TRATA DA GESTÃO METROPOLITANA
RM de Guarabira (PB)	LCE nº 101, de 12 de julho de 2011	17	LCE nº 101, de 12 de julho de 2011.
RM de Maceió (AL)	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998	11	LCE nº 18, de 19 de novembro de 1998.
RM do Agreste (AL)	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009	20	LCE nº 27, de 30 de novembro de 2009.
RM de Aracaju (SE)	LCE nº 25, de 29 de dezembro de 1995	4	LCE nº 29, de 29 de dezembro de 1995 (lista as funções públicas comuns).
RIDE do Polo Petrolina e Juazeiro (PE/BA)	LCF nº 113, de 19 de setembro de 2001	8	A LCE nº 113 remete à gestão da RIDE à regulação posterior.
RIDE da Grande Teresina (PI/MA)	LCF nº 112, de 19 de setembro de 2001	13	A LCE nº 112 remete à gestão da RIDE à regulação posterior.
Região Sudeste - 7 RMs e 129 municípios⁽²⁾			
RM de São Paulo (RMSP) (SP)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	39	LCE nº 94, de 29 de maio de 1974, complementada pela LCE nº 760, de agosto de 1994.
RM da Baixada Santista (SP)	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996	9	LCE nº 815, de 30 de julho de 1996, e LCE nº 853, de dezembro de 1998, que cria a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM).
RM de Campinas (SP)	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000	19	LCE nº 870, de 19 de junho de 2000, e LCE nº 946, de setembro de 2003 (cria a AGEMCAMP).
RM do Rio de Janeiro (RMRJ) (RJ)	LCF nº 20, de 1º de julho de 1974	17	LCE nº 87, de 16 de dezembro de 1997, e alterações posteriores.
RM de Belo Horizonte (MG)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	34	LCs nº 88 e 89, de 12 de janeiro de 2006, e LCE nº 107, de janeiro de 2009 (Agência).
RM do Vale do Aço (MG)	LCE nº 90, de 12 de janeiro de 2006	4	LCE nº 88, de 12 de janeiro de 2006 (gestão RMs em MG), e LCE nº 90, de janeiro de 2006.
RM da Grande Vitória (ES)	LCE nº 58, de 21 de fevereiro de 1995	7	LCE nº 318, de 17 de janeiro de 2005, alterada pela LCE nº 325, de janeiro de 2005.
Região Sul -13 RMs e 127 municípios			
RM de Porto Alegre (RS)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	31	LCE nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002.
RM de Curitiba (PR)	LCF nº 14, de 8 de julho de 1973	26	LCE nº 111, de 11 de agosto de 2005 (gestão das RMs no Paraná).
RM de Londrina (PR)	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998	8	LCE nº 81, de 17 de junho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão das RMs no Paraná).
RM de Maringá (PR)	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998	9	LCE nº 83, de 17 de julho de 1998, e LCE nº 111, de agosto de 2005 (gestão RMs no Paraná).

QUADRO 1 - CARACTERIZAÇÃO INSTITUCIONAL DAS RMs NO BRASIL

conclusão

REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)	INSTRUMENTO LEGAL E DATA DE CRIAÇÃO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS (31/1/2010)	LEI ESPECÍFICA QUE TRATA DA GESTÃO METROPOLITANA
RM da Grande Florianópolis (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	9	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Chapecó (SC)	LCE nº 377, de 17 de abril de 2007	16	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM do Vale do Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM do Norte/Nordeste Catarinense (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Lages (SC)	LCE nº 495, de janeiro de 2010	2	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM da Foz do Rio Itajaí (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	5	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM Carbonífera (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	7	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM de Tubarão (SC)	LCE nº 495, de 26 de janeiro de 2010	3	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
RM do Alto do Vale do Itajaí	LCE nº 523, de 17 de dezembro de 2010	4	LCE nº 104, de 14 de janeiro de 1994 (ênfase nas funções públicas).
Região Centro-Oeste - 2 RMs, 1 RIDE e 46 municípios, além do DF			
RM de Goiânia (GO)	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999	20	LCE nº 27, de 30 de dezembro de 1999, e alterações posteriores.
RM do Vale do Rio Cuiabá (MT)	LCE nº 359, de 27 de maio de 2009	4	LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008 (gestão das RMs no MT), e LCE nº 359, de maio de 2009.
RIDE do DF e Entorno (DF/GO/MG)	LCF nº 94, de 19 de fevereiro de 1998	22 e o DF	A LCF nº 94 remete à gestão da RIDE à regulação posterior.

FONTES: CF/88, constituições estaduais e legislações complementares

(1) Lei Complementar Estadual.

(2) Três municípios mineiros fazem parte da RIDE do DF e Entorno, situada na região Centro-Oeste do País.

A metropolização institucional, intensificada a partir da segunda metade dos anos 1990 e ao longo da primeira década deste século, se dá em um contexto em que os estados passam a legislar sobre a questão metropolitana, com entendimentos e soluções/arranjos institucionais muito diversos – expressos nas legislações das diversas unidades federativas (UFs) –, configurando o que pode ser qualificado de fragmentação institucional da gestão metropolitana.

A fragmentação ocorre porque a gestão metropolitana passa a se dar de forma dispersa pelas diversas legislações estaduais existentes no País e também porque não há legislação específica, no plano federal, para orientar/regular esta gestão.

Outra faceta da fragmentação da gestão metropolitana é que a inexistência de um reconhecimento federal – à exceção do caso das Rides – faz que esta obedeça exclusivamente aos interesses e às motivações dos estados, enfraquecendo-se o tema metropolitano enquanto questão nacional.

Quanto à ocorrência de diversos arranjos, modelos e soluções para a gestão metropolitana, e também de omissões, destaca-se que a legislação estadual pode abranger: i) o processo de criação e instituição das RMs e sua composição; ii) a definição das funções públicas de interesse comum; iii) a indicação do modelo e/ou

desenho institucional para a gestão metropolitana e de forma articulada a esse modelo; iv) a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos que irão apoiar esta gestão; e v) a questão do financiamento da gestão metropolitana, que, em alguns casos, passa pela criação de um fundo metropolitano.

O quadro 2, a seguir, condensa a análise da legislação complementar dos 26 estados brasileiros no que diz respeito à gestão metropolitana¹⁶.

QUADRO 2 - PAINEL COMPARATIVO DO MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DA GESTÃO DAS RMs BRASILEIRAS POR UF - LEGISLAÇÕES COMPLEMENTARES ESTADUAIS EM 31 DE JANEIRO DE 2010

UF	CRIAÇÃO/ INSTITUIÇÃO OU COMPOSIÇÃO DAS RMs	DEFINIÇÃO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM	INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO	CRIAÇÃO DE CONSELHO(S) ESPECÍFICO(S)	CRIAÇÃO DE FUNDO ESPECÍFICO
Acre	-	-	-	-	-
Alagoas	Sim	Sim	-	Sim	-
Amazonas	Sim	Sim	Sim	Sim	Prevê
Amapá	Sim	-	-	-	-
Bahia	Sim	-	-	-	-
Ceará	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Espírito Santo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Goiás	Sim	Sim	-	Sim	-
Maranhão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Minas Gerais	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Mato Grosso do Sul	Sim	-	Prevê	Prevê	Prevê
Mato Grosso	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Pará	Sim	-	-	Sim	Sim
Paraíba	Sim	-	Sim	Sim	-
Pernambuco	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Piauí	Sim, o poder de instituir	-	-	-	-
Paraná	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Rio de Janeiro	Sim	Sim	-	Sim	-
Rio Grande do Norte	Sim	Sim	-	Sim	-
Rondônia	Sim, o poder de instituir	-	-	-	-
Roraima	-	-	-	-	-
Rio Grande do Sul	Sim	Revogada	-	Sim	-
Santa Catarina	Sim	Sim	-	-	-
Sergipe	Sim	Sim	-	-	-
São Paulo	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Tocantins	-	-	-	-	-

FONTE: Constituições e legislações complementares estaduais

NOTA: Sinal convencional utilizado:

- Na legislação analisada não foi encontrada referência normativa relativa à matéria.

Percebe-se, claramente, que o quadro institucional da gestão metropolitana no País é de expressiva diversidade, o que, complementado pela omissão da legislação federal no que diz respeito à matéria, faz que as RMs brasileiras configurem territórios institucionalmente muito distintos, criados e implementados por meio de práticas e motivações que: i) não guardam, necessariamente, relação com o

¹⁶ A especificidade do Distrito Federal não permite que a legislação distrital seja comparada às legislações estaduais das outras 26 UFs do País. O DF configura um ente singular da Federação, ainda que possua *status* equivalente ao dos estados.

processo de formação das metrópoles; ii) não refletem, obrigatoriamente, políticas ou estratégias de desenvolvimento territorial, seja no plano nacional, seja no plano estadual ou regional, e iii) não se atrelam, forçosamente, à gestão das funções públicas de interesse comum.

No que diz respeito ao poder de criação de RMs, a maioria das constituições estaduais contempla esta competência, ainda que apenas no nível formal e sem maiores diretrizes que pudessem indicar elementos relativos à gestão metropolitana, replicando, apenas, a competência de instituir esses territórios tal como estabelecida na CF/88.

Nas constituições estaduais, entre os critérios empregados na instituição e na delimitação de uma RM, são citados, com maior frequência, os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica), a ocorrência ou a tendência à conurbação, a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Em alguns estados, os fatores de polarização são citados também como requisitos básicos para a instituição e/ou ampliação das RMs.

Apenas as constituições do Acre, do Amapá, de Roraima e do Tocantins – estados da Região Norte do País – não tratam, de forma explícita, da instituição das RMs, o que não configura uma falha legislativa destes estados. O Amapá, por exemplo, ao criar a RM de Macapá, em 2003, remete-se à CF/88 para afirmar seu poder legal de instituir esta que consiste em uma das menores RMs do País.

Por outro lado, estados como o Amazonas e o Ceará vão além da mera reafirmação da atribuição da competência para legislar sobre a questão metropolitana e estabelecem normas gerais sobre a matéria, seja por meio da definição do que deve ser entendido como função pública de interesse comum, seja na definição da forma como a criação das RMs irá ser proposta e validada pelas câmaras municipais, seja no estabelecimento de normas para a instituição de um processo de planejamento e gestão do território metropolitano que promova a articulação das ações das esferas estadual e municipal de governo.

No que diz respeito à definição das funções públicas de interesse comum, observa-se que há um entendimento menos heterogêneo do que sejam estas, em que o saneamento básico, o uso do solo, o transporte público e o sistema viário constituem funções públicas de interesse comum definidas por todas as normas estaduais consultadas. Contudo, há de se registrar que apenas 15 estados brasileiros explicitam seu entendimento sobre o que são estas funções.

Mas são os elementos relativos à caracterização dos sistemas de gestão metropolitana que irão melhor ilustrar a diversidade de arranjos, soluções e omissões no que diz respeito à gestão metropolitana no País.

No quadro 2, vemos que apenas dez estados brasileiros instituem, por meio de legislação complementar, o que poderíamos qualificar como sendo sistemas de gestão metropolitana. Estes últimos envolvem a definição das regras para se criar e

incorporar municípios às RMs, dos objetivos envolvidos na institucionalização e na implementação das RMs, dos instrumentos de planejamento e gestão e das competências e instâncias decisórias relativas à gestão metropolitana, abrangendo, por seu turno, a definição, composição e delimitação das atribuições de órgãos deliberativos, consultivos e de execução de políticas, planos, programas e projetos relativos ao desenvolvimento metropolitano, assim como de seus modos de financiamento.

Portanto, o que a terceira coluna do quadro informa é que, a despeito da ocorrência de um intenso processo de metropolização institucional, tal processo não se fez acompanhar pela instituição de sistemas de gestão metropolitana, ainda que sob formas e arranjos distintos. Nesse sentido, o caso do Estado de Santa Catarina é emblemático: o estado concentra o maior número de RMs do País, mas não possui uma legislação que trate, especificamente, da instituição de um sistema de gestão metropolitana. Para além das disputas e tensões políticas locais/regionais, a motivação para a criação de RMs atrela-se à possibilidade de se ter acesso privilegiado a recursos da União priorizados para estas áreas, em função da compreensão amplamente difundida que associa RMs com intenso processo de urbanização.

Apesar do reduzido número de estados que propõem ou preveem a instituição de sistemas de gestão, nota-se que a criação dos conselhos metropolitanos, consultivos e/ou deliberativos é uma prática mais disseminada entre os estados, ainda que a observação desse montante não informe muito sobre a estrutura, as atribuições, as atividades e a efetividade destes conselhos.

Ao todo, 16 estados instituíram e um outro previu a instituição dos conselhos metropolitanos, o que sugere um empenho maior por parte dos gestores e legisladores em criar fóruns consultivos e deliberativos, atendendo à expectativa participativa de atores políticos locais/regionais, do que em estabelecer, de forma clara, as regras para a gestão metropolitana.

Observa-se a existência de conselhos descasados da instituição de sistemas mais bem desenhados de gestão metropolitana. A existência dos conselhos metropolitanos pode refletir a influência da LCF nº 14/1973, que previa a existência de conselhos consultivos e deliberativos para a gestão das RMs federais e, de certa forma, responde pelo anseio de atores políticos que se ressentem e, em alguma medida, podem resistir à instituição de outra esfera de poder, em um quadro institucional marcado por um arranjo federativo tridimensional que apresenta tensões e fissuras.

Em relação à questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, o quadro 2 traz a informação de que apenas nove estados instituíram seus fundos metropolitanos, os quais estão associados, na maioria dos casos, mas não necessariamente, à instituição dos sistemas de gestão. Para além dos fundos metropolitanos de perfil mais geral, o que se observa nas maiores RMs do País é a existência de alguns fundos e/ou câmaras de compensação setoriais, associados, sobretudo, à gestão do transporte metropolitano.

Na medida em que a estadualização do controle sobre o processo de criação e gestão das RMs se deu em meio a um cenário marcado pela crise econômico-fiscal das décadas de 1980 e 1990, com o enfraquecimento fiscal-orçamentário da esfera estadual de governo e o agravamento da situação das finanças públicas estaduais, envoltas em crises de endividamento e comprometimento de suas receitas com o custeio da máquina administrativa, a gestão metropolitana, no período pós-1988, fragiliza-se.

Esse ocorrido com raízes na crise econômico-fiscal ressentido-se das dificuldades observadas nas relações intergovernamentais entre os entes federativos do País e da ausência de normas federais no que diz respeito à gestão metropolitana, ainda que os critérios para a alocação de recursos federais, sobretudo no âmbito dos investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiem os municípios metropolitanos.

Decerto, arranjos institucionais cooperativos baseados na Lei dos Consórcios Públicos¹⁷ contribuem para dar maior legalidade e viabilidade à gestão metropolitana. Quanto ao consorciamento intermunicipal, destacam-se as ações concertadas na área da saúde pública, realizadas em 1.906 municípios, e que podem ser relacionadas à necessidade de articulação para implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). Em segundo lugar, as ações setoriais relacionadas ao meio ambiente contam com 387 municípios consorciados com outros municípios. O Ministério do Meio Ambiente apoia a formação de consórcios para viabilizar as ações de coleta e destinação final de resíduos sólidos, o que pode explicar a importância de tais associações (COORDENAÇÃO..., 2010).

Quanto ao número de consórcios entre municípios e estados, destacam-se novamente as ações na área da saúde em 1.167 municípios consorciados, e, na área da educação, em 1.116 municípios. Pode-se destacar ainda a existência de três consórcios interestaduais no Brasil, um deles voltado à promoção do turismo (Ceará, Piauí e Maranhão), outro ao desenvolvimento regional de um trecho do Rio São Francisco (Alagoas e Sergipe), e o último voltado à gestão de um hospital de urgências (Pernambuco e Bahia, e prefeituras municipais de Juazeiro e Petrolina) (COORDENAÇÃO..., 2010).

As soluções observadas na área dos serviços de transporte em Recife e Curitiba, ou, como se observou no caso do Ceará, a instituição do Consórcio Público de Cooperação entre os municípios de Caucaia, Fortaleza, Maracanaú e Maranguape – que autoriza a gestão associada de serviços públicos para desenvolver e controlar as condições de saneamento e uso das águas da bacia hidrográfica do rio Maranguapinho, além da criação do Fundo Intermunicipal do Consórcio do Rio Maranguapinho –, são exemplos de ações que procuram superar as dificuldades e as deficiências do arranjo federativo brasileiro.

¹⁷ Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Contudo, a fragilização da gestão metropolitana e a ausência desse tema na agenda pública federal e de diversos estados brasileiros configuram elementos graves em face da ocorrência dos processos de fragmentação associada à metropolização institucional anteriormente descritas.

Em síntese, o que se observa da análise do processo de metropolização institucional é a ocorrência de um desvio e de uma apropriação equivocada do instrumento de instituição e gestão das RMs, que se revela por meio da fragilidade dos arranjos, desenhos e propostas de gestão, enquanto as metrópoles, resultantes dos processos de formação socioespacial, têm sua importância amplificada e seguem demandando por investimentos e políticas que superem suas necessidades, carências e déficits.

Nesse sentido, o planejamento e a gestão metropolitanos no País emergem como um tema central, seja para se pensar nas perspectivas do desenvolvimento brasileiro, refletindo sobre o papel que as metrópoles podem desempenhar na sua promoção, seja para se buscar soluções no sentido de superar os déficits de infraestrutura social e urbana e melhorar a qualidade dos serviços disponibilizados para os cidadãos brasileiros, especialmente aqueles que vivem nas atuais metrópoles/RMs do País.

3 DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A constituição e a ampliação das metrópoles configuram um processo vigoroso e dinâmico, baseado na transformação e na construção de espaços urbanos que trazem desafios ampliados para a sociedade e o Estado, à medida que condensam um amplo conjunto de demandas e desafios que expõe a lógica da gestão fragmentada dos territórios – sejam municípios, vilas ou cidades. A lógica e a dinâmica da metropolização sobrepõem-se à estrutura e à organização político-administrativa de planejamento e gestão do território e trazem questões que não são apenas de uma escala ampliada, mas também de um escopo alterado, na medida em que a metrópole é mais do que a soma de suas partes.

Na história brasileira reconhece-se a existência, em um primeiro momento, de um conjunto de RMs instituídas pela União – ainda que possamos questionar a objetividade e a racionalidade dos critérios que culminaram com sua criação – vistas como entes estratégicos do projeto nacional. Fortes investimentos foram feitos para a modernização dos circuitos da produção comandados pelas metrópoles e os conflitos federativos eram amainados pela simples inexistência de diálogo ou qualquer cooperação entre municípios e esfera metropolitana. A política metropolitana era centralizada, partindo das definições da União para o comando dos estados sobre o conjunto de municípios.

O desenvolvimento nacional, portanto, ancorava-se, em alguma medida, no desenvolvimento dessas metrópoles, o que se traduziu na criação de formas de gestão, chegando a se propor o Sistema de Regiões Metropolitanas, e na alocação de recursos e investimentos, notadamente de infraestrutura econômica, social e urbana, privilegiando as condições de produção e de reprodução nesses territórios.

Após a CF/88, a instituição das RMs foi marcada pela redemocratização do Estado e pela descentralização política. A transferência da competência de criação e gestão das metrópoles para o nível estadual de governo, coincidindo com o enfraquecimento dessa esfera de poder, leva à criação de diferentes formatos institucionais para as RMs no País. A falta completa de meios e recursos necessários para a efetiva implementação das RMs, associada ao fortalecimento relativo dos governos municipais, implicou o esvaziamento da questão metropolitana, em um momento em que o processo socioespacial da metropolização manteve-se concentrado nas RMs federais, o que se torna ainda mais expressivo caso se inclua a Ride de Brasília.

Em suma, há um esvaziamento institucional, político e financeiro dos órgãos metropolitanos, que se soma ao acirramento dos conflitos de interesses entre municípios e entre municípios e estado. A atualidade da política metropolitana no Brasil é marcada pela inexistência de um efetivo e necessário pacto político, social e territorial para a efetivação das RMs.

Identifica-se, então, um fenômeno paralelo ao processo socioespacial da metropolização, a saber, a metropolização institucional, que consiste na instituição de RMs, a partir dos estados da Federação, em territórios que não possuem necessariamente aquilo que pode ser reconhecido como o processo socioespacial da metrópole.

O reconhecimento do descolamento entre essas faces distintas da metropolização não implica, necessariamente, uma reprovação ou avaliação negativa desse fato. Nesse sentido, podemos mesmo questionar em que momento se deve transformar um aglomerado urbano ou uma conurbação em uma RM, ou seja, podemos arguir sobre os critérios que poderiam permitir o reconhecimento institucional de uma RM e a existência de uma metrópole. Indo um pouco mais além, é legítimo saber se a metropolização institucional – descolada ou não do processo metropolitano – faz diferença para a promoção do desenvolvimento urbano e regional.

A esfera federal se distanciou da discussão, ainda que continue, em termos de investimentos em infraestrutura social e urbana, privilegiando esse espaço, e que seja exclusivamente competente, segundo o Art. 21 da CF/88, a “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. A União assume um papel protagonista apenas quando se trata de instituir uma Ride, ainda que pouco se tenha avançado, do ponto de vista institucional e gerencial, na gestão destes territórios.

A única iniciativa de regulação da questão metropolitana tomada até o momento é a proposição do Projeto de Lei (PL) nº 3.460/2004, chamado de Estatuto da Metrópole – em tramitação. O PL se propõe a uma regulamentação das unidades regionais urbanas, que organize a ação dos entes federados nos territórios em que funções públicas de interesse comum devam ser compartilhadas.

No entanto, o PL não avança na definição das RMs, tratando exclusivamente da continuidade da urbanização entre municípios e da dimensão populacional destes. Pode-se entender que nessa matéria o legislador foi cauteloso ao não avançar na definição em lei de critérios e indicar a necessária elaboração de pesquisas que apontassem quais fossem, efetivamente, as regiões metropolitanas no Brasil. O Art. 5º define como de competência da União a elaboração destes estudos, a serem revisados a cada dez anos, sendo que o primeiro deveria ser concluído no prazo de três anos após a promulgação da lei em discussão.

Por outro lado, o legislador cria uma situação curiosa ao arrolar, no Art. 6º, critérios simples (contiguidade, demografia e empregos nos setores secundário e terciário) e extremamente restritivos para a definição de RMs que vigorariam até o momento da conclusão das pesquisas específicas pela União. Aplicados à época os critérios de definição de RMs constantes do PL, apenas São Paulo poderia ser classificada como uma metrópole. Parece que o legislador quis, como se refere comumente, “colocar o bode na sala”, chamando atenção à necessidade de definição clara das RMs. Entretanto, o projeto ficou parado até 20 de junho de 2009, quando a câmara criou uma comissão especial para sua discussão.¹⁸

Em função de uma desejável retomada das discussões do PL, entende-se ser necessário reforçar que este não colabora com a própria discussão em torno da definição de RMs. Ao restringir os critérios para a definição de RMs às simples questões anunciadas anteriormente, o PL deixa de lado a oportunidade de reafirmar aquilo que vários estudos já apontaram, no Brasil e em outros países: que as metrópoles se definem muito mais por suas dinâmicas do que por suas dimensões. Ou seja, parece haver um debate reconhecido, inclusive em estudos do próprio Estado¹⁹, quanto à importância dos critérios de grandeza e dimensão quando comparados aos critérios que buscam abarcar as dinâmicas e as relações de interdependência existentes em determinado território e os meios que viabilizam a integração de suas diversas funções.

Já no que tange à gestão do território, não é apresentado nenhum instrumento que possa colaborar na superação dos impasses metropolitanos amplamente conhecidos no País. Verifica-se, atualmente, que na ausência de qualquer instrumento legal nacionalmente aceito para a definição de RMs, o governo federal aceita qualquer definição feita pelos seus estados-membros, ocasionando ao menos certa dificuldade de adaptação e destinação das ações, políticas e investimentos públicos que tendem a priorizar as RMs em função da importância relativa destes

¹⁸ O deputado Marcelo Melo, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro de Goiás (PMDB/GO), foi eleito presidente da comissão, ao lado dos deputados Fernando de Fabinho, do Democratas da Bahia (DEM/BA), Manuela D’Ávila, do Partido Comunista do Brasil do Rio Grande do Sul (PCdoB/RS), e Leandro Sampaio, do Partido Popular Socialista do Rio de Janeiro (PPS/RJ), eleitos, respectivamente, primeiro, segundo e terceiro vice-presidentes. Para a relatoria, foi designado o deputado Índio da Costa, do DEM (RJ). A comissão realizou um encontro de discussão e não avançou, até a data de elaboração deste artigo, na definição de quaisquer outras proposições.

¹⁹ Ver Ministério das Cidades e Observatório das Metrópoles (2005) e vários estudos sobre a rede urbana brasileira elaborados pelo IPEA.

territórios no cenário nacional. Com efeito, há um distanciamento da União da gestão metropolitana, o que reflete tanto as condicionantes institucionais do federalismo brasileiro quanto a dimensão política da questão.

A questão da autonomia municipal, expressa na CF/88, e o fato de haver um elevado grau de liberdade para a construção de desenhos institucionais de gestão metropolitana, com pouca ou nenhuma interferência do governo federal, condicionou a cooperação dos entes federados que partilham a competência da gestão metropolitana das funções públicas de interesse comum.

As contradições entre a metropolização e a organização e estrutura político-administrativa do Estado foram ampliadas, no caso brasileiro, pelo tipo de federalismo tridimensional existente. A gestão da questão metropolitana, com todas as suas ambivalências e paradoxos, passa a depender, fundamentalmente, da cooperação de entes municipais pouco estimulados ao estabelecimento de soluções cooperativas e pouco habituados a estas práticas que, em tese, pretendem, em alguma medida, superar os condicionantes político-partidários apontados por Rocha (2006).

Portanto, o maior ou ao menos o primeiro obstáculo a ser enfrentado é o de natureza política, do ponto de vista do poder e da organização institucional. Afinal, a criação e a gestão metropolitana, conforme o desenho constitucional de 1988, são uma atribuição dos estados que adotaram critérios e modelos distintos para todo o País, sendo que, na maior parte das RMs, a participação estatal está assentada em estruturas “teóricas” de paridade, vinculadas a fundos metropolitanos que não chegaram a existir, criados apenas no papel, ou que se tornaram figuras frágeis e não utilizadas.

O desenho que surge com a CF/88 de autonomia dos municípios e definição das RMs como incumbência exclusiva dos estados revelou um paradoxal arranjo político que, necessariamente, deve ser equacionado. Esse paradoxo está assentado em uma ordem política incompleta, marcada pela gestão metropolitana esvaziada de efetivo poder, autonomia e recursos; por incumbências concorrentes e compartilhadas que ainda devem ser arranjadas entre os entes federados; e pela necessidade de se instituir um marco legal e público que dê conta da associação entre os entes federados.

Os arranjos que necessariamente devem ser pensados para solucionar os problemas apontados são da ordem da pactuação federativa do País. A gestão de funções públicas de interesse comum em territórios compartilhados e o próprio planejamento e produção desse território implicam tanto o respeito à autonomia de cada um dos entes, quanto a partilha entre tais envolvidos de responsabilidades e, sobretudo, de poder. Não há, até o momento, qualquer modelo desenhado no País que consiga dar conta dessa dualidade.

O Estado lança mão de alguns instrumentos, como os consórcios públicos, para implementar ações setoriais concertadas entre municípios, entre municípios e estado, e até mesmo entre estados, sobretudo nas áreas de saúde, educação,

meio ambiente e transportes. Com efeito, recentemente aprovada, a Lei dos Consórcios, que veio suprir uma lacuna no que diz respeito à relação de cooperação entre entes governamentais distintos, mesmo que não especificamente desenhada para a gestão metropolitana, pode contribuir para a superação de alguns desafios que se colocam para a gestão metropolitana no Brasil atual. Exemplos na gestão de algumas funções públicas de interesse comum confirmam esta possibilidade, mas funções relativas ao planejamento integrado e à gestão do uso do solo não constituem objeto ideal destes consórcios.

O desafio aqui colocado é, pois, contribuir na definição de arranjos institucionais e instrumentos de “concertação” e cooperação entre os entes federados, possibilitando o efetivo planejamento e a gestão compartilhada de *idades* que ocupem o território de mais de um município.

Tal meta tange à pactuação federativa ao ponto de se questionar a necessidade de estabelecimento de novos marcos de cooperação, conforme prevista a regulamentação no Art. 23 da CF/88. Além disso, a participação popular em instâncias regionais é algo inovador e que está em marcha rumo a um novo modelo de gestão democrática.

Nesse sentido, questões sobre a eficácia e a efetividade das experiências e dos modelos de gestão metropolitana atualmente existentes no País, e sobre o controle social na gestão metropolitana, mostram-se legítimas e confluem para um amplo campo de investigação que passa pela própria avaliação da gestão das funções públicas de interesse comum nas diversas tipologias de RMs atualmente existentes no País.

Finalmente, e não menos importante, cabe refletir sobre qual papel tem a União nesse processo, e qual papel deveria assumir, em face da situação apresentada, inclusive no que diz respeito ao eventual papel das RMs face à promoção/facilitação dos processos de desenvolvimento regional/nacional.

Nesse sentido, cabe salientar que, a persistir a omissão do governo federal na questão metropolitana, e a permanecerem as dificuldades e as tensões no campo das relações intergovernamentais, é de se esperar o agravamento de alguns problemas sociais, econômicos e ambientais existentes nas RMs e nas metrópoles brasileiras, sobretudo aqueles decorrentes de uma gestão ineficaz das funções públicas de interesse comum, afetando de forma negativa a vida do cidadão metropolitano, ou seja, da maioria dos cidadãos brasileiros que vivem nas áreas urbanas do País.

REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, M. T. S. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- CARDOSO, A. L. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. p.27-51.
- CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A Era da informação: economia, sociedade e cultura, v.1).
- CASTELLS, M. **La ciudad informacional**: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial, 1995.
- CASTRO, J. N. **La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.
- COORDENAÇÃO e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: CUNHA, A. S.; MEDEIROS, B. A.; AQUINO, L. M. C. (Org.). **Estado, instituições e democracia: república**. Brasília: IPEA, 2010. p.177-212. (Série Eixos estratégicos de desenvolvimento brasileiro, livro 9, v.1).
- COSTA, M. A. **Democracia urbana**: para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, Rio de Janeiro, 2008.
- DE GRAZIA, G. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. p.53-70.
- HALL, P. Modelling the post-industrial city. **Futures**, Guildford: Butterworth Scientific, v.29, n.4/5, p.311-322, 1997.
- IBGE. **Regiões de Influência das Cidades** – 2008. Rio de Janeiro, 2008. Acesso em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Disponível em: 23 nov. 2011.
- MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006.
- MELO, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Ed. Massangana, 1999.
- MERLIN, M. M. A. **O município e o federalismo**: a participação na construção da democracia. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q. O Estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática**: promessas e desafios do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. p.11-26.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2003. p.103-118.

ROCHA, C. A. V. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. In: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. p.45-60.

SANTOS, M. **Metrópole corporativa e fragmentada: o caso de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1990.

SASSEN, S. **Cities in a world economy**. Thousand Oaks: Pine Forges Press, 1994.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SCOTT, A. et al. Global city-regions. In: GLOBAL CITY-REGIONS CONFERENCE, 1999, Los Angeles. **Conference Theme Papers**. Los Angeles: UCLA School of Public Policy and Social Research, 1999.

SOUZA, M. A. A. Reconstituo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação. In: SILVA, C. A.; FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G. (Org.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2006a. p.27-40.

SOUZA, T. R. O papel do município no federalismo brasileiro. In: MAGALHÃES, J. L. Q.; ROCHA, C. A. V. (Org.). **O município e a construção da democracia participativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006b. p.61-82.

SPOSATI, A.; FALCÃO, M. C. **A assistência social brasileira: descentralização e municipalização**. São Paulo: EDUC, 1990.

VELTZ, P. **Des lieux et des liens: politiques du territoire à l'heure de la mondialisation**. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2002.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

ZIMMERMANN, A. **Teoria geral do federalismo democrático**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.