

Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas

Governance, government or management:
the path for metropolitan action

Peter Kevin Spink
Marco Antonio Carvalho Teixeira
Roberta Clemente

Resumo

Este trabalho busca contribuir para o debate sobre uma gestão pública política e socialmente competente e efetiva das metrópoles brasileiras a partir da discussão crítica de possíveis caminhos de ação. Inicia-se com uma discussão sobre os diferentes sentidos da expressão metropolitana existentes no imaginário social. Em seguida, apresenta um breve resumo do processo brasileiro de metropolização e, após, descreve a situação atual a partir de um estudo empírico que envolveu contatos individuais com as principais áreas metropolitanas, análise de documentos e orçamentos estaduais e identificação dos tipos de atividades de gestão encontrados. Finalmente, a partir de observações sobre as possibilidades e limites dos consórcios intermunicipais, busca identificar possíveis opções para o encaminhamento pluralista de ações futuras.

Palavra-chave: regiões metropolitanas (Brasil); gestão metropolitana; consórcios intermunicipais; experiências atuais; alternativas de ação.

Abstract

This paper seeks to contribute to the debate on a politically and socially competent and effective management of the Brazilian metropolitan areas based on the critical discussion of possible paths for action. It begins with a discussion of the different meanings of the word 'metropolitan' that exist in social imagery. Then, it provides an overview of the Brazilian metropolitanization process, and finally, it describes the current situation, using data from a recent empirical study which comprised interviews in the main metropolitan areas, document analysis, as well as budget analysis in order to identify the different kinds of management activities. Finally, after commenting on the possibilities and limits of inter-municipal consortia, the paper identifies possible paths for action within a pluralist perspective.

Keywords: metropolitan management; metropolitan regions (Brazil); inter-municipal consortia; current situation; action alternatives.

Lembrando Celso Furtado, diríamos como ele que, nas metrópoles, estão concentrados os processos que interrompem a nossa construção como nação. Mas cabe, então, perguntar: se enfrentar a questão social é uma necessidade simultaneamente social e econômica, além de um imperativo moral, por que tão pouco tem sido feito? Por que a questão metropolitana tem sofrido de uma ameaçadora orfandade política? Até quando será possível conciliar o processo de democratização com a manutenção de tamanhas e gritantes disparidades sociais?

Queiroz Ribeiro (2008, p.13)

Introdução

De acordo com dados da contagem populacional realizada pelo IBGE em 2008, em termos demográficos, há no Brasil, 62 milhões de pessoas que se encontram em 4.980 municípios de perfil rural-urbano com populações até 50.000 habitantes. Existe outro grupo de 37 milhões de pessoas que reside em 456 municípios de 50.001 até 200.000 habitantes. Há, ainda, um agrupamento de 64 milhões de brasileiros que reside em 115 municípios mais nitidamente urbanos, com população entre 200.001 e 1.000.000 habitantes (e, mesmo assim, com áreas de atividade rural). Para quase todos estes, seria provavelmente válida uma autoimagem municipal de um centro urbano com diversos vilarejos espalhados entre áreas significativas de atividade rural. Em quase todos, as linhas de demarcação intermunicipal acontecem normalmente no campo, entre árvores e rios e não entre pessoas e ruas. É para estes mais de 5.000 municípios que a Constituição de 1988 foi em grande parte projetada.

Nosso foco é um grupo composto por 42% (81 milhões)¹ da população brasileira, incluindo os 39 milhões residentes em 13 municípios com mais de 1.000.000 de habitantes, que formam as áreas metropolitanas. Este outro país, foco dos *Cadernos Metrôpole*, se encontra espremido em apenas 1,9% do território nacional e em condições cada vez mais desiguais e em franca degradação, numa complexidade conurbada e interjurisdicional confusa, mas com a mesma cobertura institucional e organizacional dos demais municípios do país. A lógica institucional, a infraestrutura jurídica, a forma organizativa básica do município de menor porte populacional do país, como Borá, no Estado de São Paulo, no qual residem 818 habitantes em uma área territorial de 119 km², é igual a de Altamira, no Pará, onde residem 96.842 pessoas numa área territorial de 161.445,9 km², e que também é idêntica a São Paulo, município mais populoso do país, onde habitam cerca de 10 milhões pessoas num espaço territorial de 1.525 km².

Histórico

A expressão conurbação foi criada em 1915² para chamar atenção para a continuidade do urbano e para os desafios da gestão de serviços públicos e de planejamento urbano que isso representa. Em geral, entende-se por conurbação uma agregação policêntrica na qual os diferentes espaços urbanos se juntam, em razão do crescimento de centros independentes e, como consequência, torna-se uma fonte geradora de novas questões trazidas por sua territorialidade complexa. Inúmeros são os exemplos, em países desenvolvidos e em desenvolvimento, de situações nas quais um lado da rua pertence a uma jurisdição e o outro a outra; ou de uma casa ser enquadrada numa categoria de zoneamento residencial e a casa vizinha, numa outra jurisdição, fazer parte de um zoneamento comercial; ou, como um prefeito da Grande São Paulo comentou em entrevista, onde o fundo de quintal de um município é a porta da frente do próximo. Hoje o fenômeno da conurbação se estende pelos novos corredores rodoviários trazendo, por exemplo, sinais de uma futura interconexão macrometropolitana³ urbana entre as áreas ao redor de Campinas, São José dos Campos, São Paulo e Santos, dentre outras.

Nesse processo de agregação complexa, a expressão Gestão Metropolitana emerge como termo agregador da necessidade de planejar e buscar soluções para as questões sociais e econômicas decorrentes dessa justaposição de lógicas territoriais individuais. De país para país, diferentes soluções foram experimentadas, de gestão, de governança e de governo, às vezes de maneira uniforme e às vezes de maneira plural (Klink, 2008; Lefèvre, 2008).

Existem amplas responsabilidades e áreas de atuação atribuídas às regiões metropolitanas formalmente constituídas pela legislação brasileira, incluindo transporte público, controle de poluição, água e esgoto, desenvolvimento regional, resíduos sólidos, urbanismo e planejamento, habitação, educação, saúde, entre muitas outras; entretanto, na prática, como diversos autores (Souza, 2003; Queiroz Ribeiro, 2004; Rodriguez-Acosta e Rosenbaum, 2005; Devas, 2005; Rojas, Cuadrado-Roura e Fernández Güell, 2005) já comentaram, os resultados são ainda muito tímidos, para não dizer inexistentes. Não são as áreas metropolitanas⁴ brasileiras os exemplos escolhidos de nossa capacidade inovadora pública para serem apresentados nos congressos e relatórios internacionais.

Versões metropolitanas

Uma das dificuldades, especialmente quando se propõem questões comparativas de modelos de gestão, governança e governo, adotados em outros países – importante como estímulo para discutir pressupostos naturalizados – é que as noções de metropolitana presentes no imaginário social são variadas. Para muitos, incluindo os acadêmicos, a expressão metropolitana tem uma certa obviedade natural. Parece que desde as visualizações épicas do tipo *Metropolis*, de Fritz Lang (1927), todos sabem o que é metropolitana, virou parte da vida cotidiana. Muitos artigos e livros acadêmicos, políticos e ativistas simplesmente presumem que todos estão discutindo os mesmos atributos de um mesmo fenômeno.

Planejadores, urbanistas e cientistas sociais utilizam a expressão para se referirem descritiva e contextualmente a grandes áreas urbanas e interurbanas espalhadas territorialmente. Agências oficiais de estatística fornecem visões mais nítidas em termos demográficos. Por exemplo, os seis países federativos das Américas têm, cada um, descrições de áreas metropolitanas: no Canadá são Áreas Censitárias Metropolitanas; nos Estados Unidos são Áreas Estatística Metropolitanas e, no México, na Argentina, no Brasil e na Venezuela (Caracas) são produzidas estatísticas de base metropolitana. Conforme apontam Frey, Wilson, Berube e Singer (2004), a ênfase não recai sobre as suas características políticas ou jurisdicionais, mas por ser uma “coleção de comunidades grandes e pequenas vinculadas social e economicamente”. Recentemente, uma nova terminologia foi introduzida nos Estados Unidos – Áreas de Estatística Micropolitana (*Micropolitan Statistical Areas*). Essas áreas são constituídas de um ou mais condados, concentrados em volta de uma área urbana contígua com uma população central de 10.000 a 50.000 habitantes. Mesmo com a presença ampla e constante do termo metropolitana nas agências estatísticas, o uso do termo de maneira constitucional é muito menos comum. Entre os seis países federativos das Américas, somente o Brasil especifica a presença de regiões metropolitanas na sua legislação institucional.

Fora do âmbito oficial, a expressão metropolitana tem ampla presença. Executivos de empresas pensam metropolitana nos mesmos moldes dos planejadores e técnicos de serviços regionalizados: a distribuição de suas demandas e a gestão da logística dos sistemas de entrega de serviços e bens.⁵ Às vezes, tendo

uma área reformatada como metropolitana pode, como no caso dos Estados Unidos, trazer novos incentivos para desenvolvimento (Frey, Wilson, Berube e Singer, 2004). Em outros, o efeito poderia ser o contrário. Torna-se interessante aqui observar a persistência do município de Jundiaí em resistir à sua vinculação com as áreas metropolitanas de Campinas ou São Paulo.

Noções implícitas de metropolitana são encontradas nos jornais diários com suas seções ou cadernos metropolitanos. Aqui a expressão pode ser referir aos assuntos locais de uma pequena cidade ou a acontecimentos, crimes e escândalos de grandes conurbações. Metropolitano pode carregar tons de centralidade cultural, a urbanidade de museus de arte, de teatros e casas de ópera ou até de ser uma qualidade pessoal de ser atualizada culturalmente. Londres pode ter seu *Tube*, mas é Paris que dará ao mundo sua expressão favorita para sistemas de transporte subterrâneo: *Le Métropolitain* ou *Le Métro* como é universalmente conhecido e encontrado em, por exemplo, Rio de Janeiro e São Paulo, onde, apesar do nome, tem escopo somente municipal. Londres, entretanto, teria sua contribuição – pelo menos no mundo de influência anglo-saxônica com a criação em 1829 da polícia metropolitana, abrangendo toda área da grande Londres e que existe até hoje. Em contraste, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro têm suas Guardas Civis Metropolitanas – entretanto, tal como o metrô, para fins municipais, e não metropolitanos.

Na origem grega, metropolitana é a cidade-mãe (metra-útero-polis), adotada pelos romanos como capital da província. Essa centralidade política e hegemônica permeia

as línguas latinas modernas. A França hoje permanece França Metropolitana em relação a suas colônias ultramarinas e no Brasil a autoridade metropolitana não somente foi utilizada em relação a Lisboa, mas também em relação à organização territorial e hierárquica da Igreja Católica. Mesmo hoje, a Cúria Metropolitana de São Paulo continua a vigiar os assuntos clericais do estado com o mesmo nome.

Metropolitana, portanto, poderia parecer uma palavra inocente e óbvia, mas seus usos são às vezes sutilmente e outras vezes não tão sutilmente diferentes. Se na língua anglo-saxônica a tendência é de ver o termo como técnico e descritivo, não há como escapar de suas tonalidades de poder nas línguas latinas.

Por que a questão da gestão metropolitana parece significativamente diferente de outras questões de gestão pública a ponto de ser quase um tópico tabu? Não chegou a formar – pelo menos visivelmente – uma agenda acadêmica de debate ou de estudos empíricos sobre alternativas organizativas. Avançou-se bastante na análise de suas questões urbanas, mas, em grande parte, suas propriedades organizativas e institucionais foram ignoradas. Sua orfandade política é também uma orfandade administrativa e organizacional; a temática da gestão – entendida aqui como o conjunto de ferramentas, habilidades e conceitos que permitem a concretização efetiva de desejos políticos e sociais – se encontra fragmentada e longe de ter configurado os contornos mínimos de um debate acadêmico sério. Há posições iniciais e observações, mas não há ainda uma polêmica que estimule a construção de conhecimento. Não conseguem, como apontaram Azevedo, Mares Guia e Machado (2008), se transformar em presença obrigatória na

agenda governamental. Mesmo nos espaços profissionais como, por exemplo, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração (Consad), o assunto tem pouca penetração. No II Congresso do Consad de Gestão Pública, realizado em 2009, de todos os trabalhos apresentados, apenas dois tratavam do tema gestão metropolitana. Suas associações agregadoras e articuladoras como, por exemplo, o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) ainda lutam para se articular de maneira efetiva.

Regiões metropolitanas – uma primeira resposta ao desafio da gestão

A Lei Complementar n. 14, de 1973, que criou as primeiras Regiões Metropolitanas no Brasil, não foi um simples produto de consenso técnico/militar. A questão metropolitana já estava presente na agenda de várias associações profissionais com interesse em questões urbanas e havia também iniciativas embrionárias como, por exemplo, o Grupo Executivo para Grande São Paulo, criado pelo governo do estado em 1967 e organizações similares em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte (Rolnik e Somekh, 2004). Na área metropolitana do Rio de Janeiro havia algo diferente. Após a mudança do capital para Brasília, o Rio de Janeiro assumiu o papel de uma cidade-estado da Guanabara, que manteve até 1975.

A proposta de conceber as regiões metropolitanas enquanto comunidade socioeconômica foi fruto de uma comissão presidencial.

Entretanto e, paradoxalmente, dada a força integradora da expressão, seu papel foi restrito à manutenção de serviços comuns, uma clara reflexão sob a ótica municipalista. Na sua análise deste período, Guimarães (2004) comenta que existiam outras propostas em circulação, incluindo uma para permitir que estados e municípios se juntassem em consórcios voluntários. No entanto, a perspectiva dominante foi de desenvolvimento econômico centralizado – sem opções e sem levar em consideração as experiências em cooperação intermunicipal da época (Araújo Filho, 1996). Mesmo as tentativas do IBGE de propor critérios demográficos e territoriais (por exemplo, população, território, grau de conurbação, complexidade e integração social e econômica) foram de pouco efeito. Se tivessem sido adotados, teriam levado à inclusão de Santos, Campinas e Goiânia, na época, áreas metropolitanas em termos estatísticos (Guimarães, 2004). Obrigatório, com uma lista de serviços potencialmente comuns tais como planejamento integrado, água, esgoto, uso do solo, transporte, etc. (ver Tabela 3), as regiões metropolitanas nasceram com Fundos, Conselhos Deliberativos e Consultivos⁶ – os primeiros presididos por autoridades estaduais e os segundos por autoridades municipais sem poder de decisão –, todos nomeados dentro da cadeia de orientação política federal (Rolnik e Somekh, 2004). Essa primeira fase teve como resultado a criação de nove Regiões Metropolitanas, todas elas em torno das principais capitais brasileiras em que vivia na época, aproximadamente, 29% da população brasileira (Gouvêa, 2005, p. 93).

A segunda fase foi resultado da redemocratização e da elaboração da nova Constituição Federal (1988). A criação de Regiões

Metropolitanas deixou de ser uma imposição do Governo Federal e passou a ocorrer mediante Lei Estadual, como parte do processo de planejamento das políticas públicas e ações urbanas dos estados. Porém, continuou de certa maneira impositiva: em alguns casos, a legislação estadual permitiu aos municípios solicitarem ingresso, mas em nenhum caso um município pode optar por não fazer parte. Em termos de definição o art. 25, § 3º, da Constituição Federal especificou somente que:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

O que eram Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões foi deixado para a imaginação. Posteriormente, diversos estados incorporaram definições na legislação local, mas sem um acordo geral. Existe, em tramitação, uma proposta de definição no projeto de lei n. 3640, de 2004, de autoria do deputado federal Walter Feldman, o Estatuto das Metrôpoles, que está em discussão no Poder Legislativo, mas mesmo com *status* provisório, suas especificações incluíram um núcleo central com, no mínimo, 5% da população do país (de acordo com o Censo do IBGE de 2000, nove milhões de pessoas), que, se aprovadas, excluiriam todas as áreas metropolitanas menos uma, São Paulo.

Houve, sem dúvida, um avanço em relação à legislação anterior, já que os estados, até então, apenas se responsabilizavam pela estruturação das áreas metropolitanas que

lhes eram impostas pelo poder central. Entretanto, o formato geral e a ideia de uma Região Metropolitana criada independentemente da vontade política dos municípios permaneceu dando, implicitamente, continuidade ao modelo desenvolvimentista anterior e seu *path dependency* (Souza, 2001; 2005) foi fortalecido ainda mais pelo fato de que o art. 25, § 3º, mencionou região metropolitana sem nenhuma definição adicional. O Congresso não criou nenhum incentivo a mais para a cooperação e o discurso municipalista tornou qualquer argumento a favor de outros arranjos organizativos de pouco efeito.

Igualmente, não há como ignorar que, ao nomear as Regiões Metropolitanas, os governos federais e depois os estaduais o fizeram em relação a um município central, grande e politicamente dominante, na maioria dos casos. Não pretendemos sugerir que o fracasso da gestão metropolitana se deva unicamente a um problema de nome, mas reduzir 39 histórias sociais, econômicas e políticas diferentes a um denominador comum – como é o caso de São Paulo – e, num país com tradições municipalistas, sugerir que um único município poderia dar a identidade de uma região, certamente não foi e talvez continua não sendo necessariamente um incentivo à cooperação. Neste sentido, vale apontar o caminho da Região Municipal da Baixada Santista e notar também que os consórcios intermunicipais – exemplos mais focados de gestão intermunicipal – frequentemente optam por nomes de origem regional, ou de rios, pássaros e outros elementos da natureza local.

No processo de redemocratização, após a constituição 1988, prevaleceu o discurso municipalista em contraposição à cultura

centralizadora (Moura, 2003) tornando os argumentos intermediários a favor de alternativas de cooperação de pouco efeito. Edésio Fernandes, ao introduzir o estudo recente de Gouvêa (2005) sobre a questão metropolitana com ênfase na área metropolitana de Belo Horizonte, comenta que uma proposta alternativa construída por representantes das então regiões metropolitanas foi submetido à Assembleia Constituinte, reconhecendo seu caráter político e propondo incluí-las como parte do pacto federativo junto com os estados e municípios. Entretanto, dada a orientação intensamente municipalista do congresso, a “criança foi jogada fora com a água do banho” (ibid., p. 15). Havia também poucas propostas para alterar o projeto constitucional – em si uma indicação de falta de interesse – e todas, incluindo uma que transformaria todas as regiões metropolitanas de mais de cinco milhões de habitantes em estados (tal como Guanabara) foram deixadas de lado. O resultado foi uma sentença curta que forneceu pouca ou nenhuma orientação e nenhum apoio financeiro obrigatório (ibid.).

No caso das regiões metropolitanas do estado de Santa Catarina, a incorporação se deu em grande parte como resultado da estratégia de planejamento regional do estado e não a partir das noções convencionais sobre a complexidade territorial, jurisdicional e densidade conurbada. Tanto assim que, em 2004, o estado voltou atrás, ignorando as regiões metropolitanas e instituindo regiões de planejamento, até que, finalmente, a Lei Complementar n. 381, de 2007, as extinguiu.

Como esta história bastante resumida das fases de legislação metropolitana já demonstra, houve, ao longo do processo,

Tabela 1 – As diferentes fases das Regiões Metropolitanas

Região	Estado	Região geográfica	Ano	Municípios que compõem a Região Metropolitana
Belém	Pará	Norte	1973	5
Belo Horizonte	Minas Gerais	Sudeste	1973	34
Curitiba	Paraná	Sul	1973	25
Fortaleza	Ceará	Nordeste	1973	13
Porto Alegre	Rio Grande do Sul	Sul	1973	31
Recife	Pernambuco	Nordeste	1973	14
Salvador	Bahia	Nordeste	1973	10
São Paulo	São Paulo	Sudeste	1973	39
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	Sudeste	1974	20
Vale do Aço	Minas Gerais	Sudeste	1995	26
Vitória	Espírito Santo	Sudeste	1995	6
Aracaju	Sergipe	Nordeste	1995	4
Baixada Santista	São Paulo	Sudeste	1996	9
Campinas	São Paulo	Sudeste	1996	19
Natal	Rio Grande do Norte	Nordeste	1997	6
Foz do Rio Itajaí	Santa Catarina (*)	Sul	1998	9
Florianópolis	Santa Catarina (*)	Sul	1998	22
Londrina	Paraná	Sul	1998	6
Maringá	Paraná	Sul	1998	8
Maceió	Alagoas	Nordeste	1998	11
Norte Nordeste Catarinense	Santa Catarina (*)	Sul	1998	20
São Luís	Maranhão	Nordeste	1998	4
Vale do Itajaí	Santa Catarina (*)	Sul	1998	16
Carbonífera	Santa Catarina (*)	Sul	2002	10
Goiânia	Goiás	Centro Oeste	1999	11
Tubarão	Santa Catarina (*)	Sul	2002	18
Macapá	Amapá	Norte	2003	2
João Pessoa	Paraíba	Nordeste	2003	9

Fonte: Emplasa, 2008.

(*) Regiões Metropolitanas extintas em 2007.

argumentos e contra-argumentos sobre o que deveria constituir uma região metropolitana e como se deve pensar sua gestão, governança e até governo. Nessas duas fases legislativas, foram criadas 28 Regiões Metropolitanas distribuídas pelas cinco grandes regiões geográficas do país (Tabela 1).

Áreas metropolitanas e metrópoles

Na discussão a seguir focalizamos um subconjunto das Regiões Metropolitanas formais, assim reconhecendo a necessidade de assumir que o que é institucionalmente declarado como metropolitano é necessariamente metropolitano no seu uso mais geral. Primeiro, consideramos somente as áreas que foram incluídas dentro da lista formal, permitindo, assim, uma análise comparativa de similaridades e diferenças dentro de um arcabouço constitucional e legal comum. Na sequência, focalizamos as áreas metropolitanas que se amoldam à definição explícita ou implícita de áreas metropolitanas encontrada entre pesquisadores, urbanistas, agências internacionais e agências de estatística nacionais: ou seja, áreas urbanas grandes e contíguas com mais de 500.000 e frequentemente mais de um milhão de habitantes, envolvendo normalmente mais de uma jurisdição que são resultados de processos de urbanização e conurbação crescentes. Ao juntar os dois critérios podemos focalizar situações socioespaciais similares em contextos institucionais comuns; uma base mais sólida a partir da qual poderemos examinar questões de gestão, governança e desempenho.⁷ Como resultado,

têm-se 20 áreas metropolitanas conforme Tabela 2. A lista é maior do que aquela utilizada pelo IBGE no seu estudo recente sobre a Rede Urbana Brasileira⁸ (São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre) e também da utilizada por Queiroz Ribeiro que em sua escolha de 15 “espaços metropolitanos” enfatiza as “aglomerações que apresentam características próprias das novas funções de coordenação, comando e direção das grandes cidades na economia em rede” (Queiroz Ribeiro, 2008, p. 12). Queiroz Ribeiro não incluiu Manaus, mantém Brasília, e adiciona Natal, Vitória, Florianópolis e Maringá.

Como o nosso foco se concentra nas opções organizacionais, de governança e de gestão, com ênfase na complexidade urbana, preferimos uma opção mais conservadora de um conjunto cujos membros seriam reconhecidos por outros pesquisadores em outros países com preocupações específicas em relação à gestão e governança. Não incluímos Brasília, Manaus ou Florianópolis, mas adicionamos Baixada Santista, Campinas, João Pessoa, Aracaju, Londrina, São Luis e Maceió. Há obviamente muito espaço para o debate, entretanto, o mais importante para o momento seja salientar que nenhuma das três listas segue a lista oficial.

Todas as áreas metropolitanas na Tabela 2 são multijurisdicionais em forma, mas, como pode ser percebido, o peso do município central varia bastante. Simplificando, há três grupos: o primeiro grupo é composto por áreas nas quais o município central é bastante dominante em termos populacionais com mais de 70% (Maceió, Salvador, São Luís, Fortaleza, Belém); segundo, um grupo onde o

município central tem entre 50-60% da população total (Londrina, Aracaju, Goiânia, Natal, João Pessoa, Curitiba, São Paulo, Maringá e Rio de Janeiro) e o terceiro grupo é formado por regiões nas quais o município central tem menos de 50% da população metropolitana (Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Campinas, Santos e Vitória). No caso de Santos

e Vitória, Santos é somente 25% da região “Baixada Santista” e Vitória concentra 19% da população da “Grande Vitória”. Esta separação em grupos, demonstrando a grande variedade de centralidades e de balanços populacionais, permite levantar questões e até dúvidas sobre a validade da busca para uma única solução metropolitana.

Tabela 2 – Concentração relativa da população nas principais regiões metropolitanas

Região Metropolitana	Pop. Total RM 2007	Município-polo ou central	Pop. do Município-polo	Pop. do Município-polo sobre a pop. metropolitana (%)
Vitória (ES)	1.661.626	Vitória	317.085	19,08
Baixada Santista (SP)	1.666.453	Santos	418.375	25,11
Porto Alegre (RS)	4.101.032	Porto Alegre	1.440.939	35,14
Campinas (SP)	2.687.099	Campinas	1.059.420	39,43
Recife (PE)	3.646.204	Recife	1.515.052	41,55
Belo Horizonte (MG)	4.975.126	Belo Horizonte	2.399.920	48,24
Rio de Janeiro (RJ)	11.467.222	Rio de Janeiro	6.136.652	53,51
Curitiba (PR)	3.261.168	Curitiba	1.788.559	54,84
Maringá (PR)	586.441	Maringá	324.397	55,32
São Paulo (SP)	19.677.506	São Paulo	11.016.703	55,99
Natal (RN)	1.266.507	Natal	789.896	62,37
Goiânia (GO)	1.944.404	Goiânia	1.220.412	62,77
João Pessoa (PB)	1.062.799	João Pessoa	672.081	63,24
Aracaju (SE)	783.186	Aracaju	505.286	64,52
Londrina (PR)	750.188	Londrina	495.696	66,08
Belém (PA)	2.086.906	Belém	1.428.368	68,44
Fortaleza (CE)	3.415.455	Fortaleza	2.416.920	70,76
São Luís (MA)	1.225.879	São Luís	998.385	79,50
Salvador (BA)	3.408.273	Salvador	2.714.018	79,63
Maceió (AL)	1.138.879	Maceió	922.458	81,00

Fonte: Emplasa, 2008.

As áreas metropolitanas na teoria e na prática

A Tabela 3 descreve, em resumo, o conteúdo das diferentes leis estaduais e suas atualizações recentes sobre o escopo de atuação das 20 áreas metropolitanas escolhidas para este estudo. Conforme pode ser visto, o escopo é bastante amplo e, mesmo com a liberdade de legislação estadual, a tendência é seguir os temas urbanos identificados na legislação original de 1973. Aqui talvez a questão seja menos de *path dependency* e mais de pragmatismo urbano. Estas atividades são difíceis de separar quando se enfrenta a realidade dentro de uma conurbação.

Se o escopo para a atuação metropolitana é grande, os resultados obtidos são o inverso. Passados mais de 30 anos da criação das Regiões Metropolitanas brasileiras, em apenas 7 foi identificada a existência de estruturas específicas, institucionalizadas e atuantes de gestão metropolitana que estão desenvolvendo algum tipo de política pública. A Tabela 4 apresenta as 7 áreas metropolitanas identificadas. Nenhuma delas está no grupo em que o município-polo é altamente concentrado em termos populacionais; uma distinção que poderia ser considerada significativa.⁹ Cada um dos órgãos gestores encontra-se em diferentes estágios e apresenta formas diversas no que se refere ao tipo de política desenvolvida e também à incorporação de setores não vinculados ao Poder Executivo no processo decisório. A Tabela 4, resume as principais dimensões.

A tabela acima apresenta sete Regiões Metropolitanas com distintas estruturas de gestão e diferentes formas de partilhamento

das decisões. Na Baixada Santista (RMBS), a estrutura de gestão começou a ser formatada em 1998, mas teve sua origem a partir do documento elaborado em 1983, intitulado "Carta da Baixada Santista", em que os prefeitos da região procuravam demonstrar que a Baixada "reunia todas as condições físicas, econômicas e sociais que a caracterizava como uma autêntica Região Metropolitana" (Diba, 2004). Tal carta deu impulso à criação da Coordenadoria Regional de Metropolização, composta pelos nove prefeitos da Baixada.

Atualmente, a estrutura de gestão é composta pelos seguintes órgãos: Agência de Desenvolvimento (AGEM), Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Baixada Santista (FMDBS) e Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (Condesb). Cabe à Agência promover a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum e desenvolver o papel de fiscalizadora e executora das normas concernentes às regiões metropolitanas. Também cabe à Agência estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, além de avaliar a execução dos mesmos. A maior parte das políticas públicas executadas pela Agência refere-se a transporte e sistema viário, saneamento básico, meio ambiente e atendimento social. O Fundo tem o objetivo de financiar e investir em estudos, programas, projetos, obras e serviços de interesse metropolitano e em equipamentos quando a eles destinados. Seus recursos resultam de aportes dos municípios e estado (50% e 50%, respectivamente), além de receitas oriundas de convênios. Cabe ao Conselho deliberar acerca dos serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios na Região Metropolitana, além de aprovar objetivos,

Tabela 3 – Políticas públicas de interesse comum listadas na legislação específica das regiões metropolitanas estudadas

Política pública	Frequência dentre as 20 RMs	Constante da Legislação de 1973
Transporte público	17	sim
Controle de poluição	15	sim
Saneamento (água e esgoto)	15	sim
Desenvolvimento local e regional	15	sim
Urbanismo, uso e ocupação do solo	15	sim
Trânsito e vias públicas	14	sim
Preservação de ecossistemas	14	sim
Planejamento e gestão	14	sim
Habitação	12	não
Limpeza pública e sistemas de coleta, tratamento e destinação final do lixo	12	sim
Recursos hídricos, irrigação e drenagem	12	sim
Relações intergovernamentais	7	não
Assistência social	6	não
Indústria e comércio	5	não
Sistemas de informações	5	não
Relações intragovernamentais	5	não
Formação de mão-de-obra e geração de emprego e renda	5	não
Energia e recursos minerais (gás)	4	sim
Educação	4	não
Saúde	3	não
Prevenção de acidentes em áreas de risco	2	não
Orçamento e finanças	2	não
Policimento	2	não
Outros, incluindo consórcios intermunicipais, participação popular e abastecimento	1	não

Fonte: elaboração dos próprios autores.

Tabela 4 – Principais características das experiências metropolitanas atuais

	Baixada Santista	Campinas	Recife	Belo Horizonte	Vitória	Porto Alegre	João Pessoa
Agência de desenvolvimento	sim*	sim*	não	sim	sim*	sim	não
Fundo metropolitano	sim	sim	sim	sim	não	não	não
Conselho paritário	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim
Conselho com representação proporcional	não	não	não	sim	não	não	não
Sociedade civil	sim	não	não	sim	sim***	não	não
Legislativo	não	não	sim**	sim			
Consórcio	não	não	sim	não	não	não	sim

Fonte: elaboração dos próprios autores.

* subordinada ao Estado / ** sem direito a voto / *** detém poder de equilíbrio

metas e prioridades de interesse regional. O Conselho se apresenta como um órgão de caráter prioritariamente técnico. É formado por 18 membros, sendo 1 representante por município (total de 9) e os 9 restantes indicados pelo governo estadual. Não há representação da Sociedade Civil e também não se faz presente nenhum representante dos poderes legislativos municipais. A participação popular se restringe ao acesso de documentos, manifestação por escrito de discordância acerca de decisões e a possibilidade de realização de audiências públicas. Um membro da Sociedade Civil poderá participar de reuniões desde que tenha solicitado previamente, para defender algum posicionamento sem direito de voto.

Na Região Metropolitana de Campinas (RMC), a estrutura de gestão se desenvolveu a partir de 2003 e se assemelha à da Baixada Santista. Possui uma Agência Metropolitana de Desenvolvimento (Agencamp) com o objetivo geral de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum aos 19 municípios. Cabe, ainda, à Agência fiscalizar leis e aplicar sanções no que se refere a assuntos metropolitanos. As políticas públicas são viabilizadas por meio de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (Fundocamp) ou, então, por intermédio de convênios celebrados com órgãos da administração direta e indireta ou com outras entidades nacionais e internacionais. Cabe ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (CDRMC) definir quais são os serviços públicos de interesse comum, além de aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional. Formado por 38 membros, o Conselho possui um representante de cada

um dos 19 municípios e 19 representantes do Estado, constituindo-se em um espaço de deliberação no qual os prefeitos pactuam a ação cooperada em parceria com as diferentes áreas do governo estadual. O Legislativo e a Sociedade Civil não possuem assento no Conselho. No Regimento Interno está prevista a participação de até seis representantes da Sociedade Civil organizada, em caráter consultivo. Não há qualquer previsibilidade de incorporação de representantes dos legislativos municipais, mesmo que em caráter consultivo, assim como não foi identificada qualquer demanda de um dos 19 legislativos locais com relação a essa questão.

Na Região Metropolitana do Recife (RMR) foi constituído o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Conderm). Seus 28 membros, 14 representantes dos municípios membros e 14 integrantes nomeados pelo governo do estado, possuem função deliberativa. Têm, ainda, assento no Conselho, só que em caráter consultivo e sem direito a voto, mas com direito à palavra, 1 parlamentar de cada Legislativo municipal e 3 deputados estaduais. Não há participação da sociedade civil. Dentre as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas na área metropolitana do Recife destacam-se: transporte público, contenção de morros e encostas, combate à pobreza e saneamento básico. O financiamento é proveniente do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (Funderm) e os recursos se originam de diversas fontes: operações de crédito, repasses de municípios, estado e união, assim como a celebração de convênios com diferentes órgãos nacionais e internacionais. Em relação a transporte público, foi criado em 2003 e consolidado formalmente

em 2008, o Grande Recife Consórcio de Transportes. Sua cultura de planejamento teve como base a experiência desenvolvida pela Empresa Municipal de Transportes Urbanos do Recife que tinha abrangência metropolitana. O novo consórcio trabalha com foco metropolitano, calculando seus índices com base nos limites orçamentários de cada município e ele que administra as licitações para o sistema com um todo. É considerado o primeiro Consórcio efetivamente intermunicipal na área de transporte público.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte, em Minas Gerais, o órgão responsável pelas questões metropolitanas é a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Criada em 2006, enquanto uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, a Agência desenvolve as funções de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado, além de apoiar a execução de funções públicas de interesse comum. Importante na reconfiguração da governança metropolitana foi a intensa discussão entre os níveis estaduais e municipais buscando um novo pacto metropolitano, agregando a comunidade técnica e acadêmica que anteriormente tinham vivenciado a experiência da Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte, composta pelos vinte e sete prefeitos de cada município (independentemente de tamanho), além de vereadores e representantes do governo do estado, num total de 84 participantes.¹⁰ Atualmente, a gestão está submetida a um Conselho Deliberativo formado por 16 membros: 5 indicados pelo governo estadual, 2 deputados estaduais, 7 representantes de municípios (2 da prefeitura de

Belo Horizonte, 1 representante da prefeitura de Contagem e outro da prefeitura de Betim e 3 representando os demais municípios) e 2 representantes de organizações da sociedade civil. O Conselho Deliberativo representa os diversos segmentos da Região Metropolitana e, além disso, adota o princípio da proporcionalidade, o que acaba se transformando num fator de equilíbrio político na relação entre os municípios, independentemente do porte de cada um. A Assembleia Metropolitana continua com os prefeitos e presidentes das câmaras municipais, além de representantes do governo do estado e Assembleia Legislativa. Entretanto, seu papel é bastante reduzido e é o Conselho Deliberativo que tem a função principal (Azevedo, Mares Guia e Machado, 2008). O instrumento de financiamento das ações desenvolvidas pela Agência é o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Sua função é fomentar a implantação de programas e projetos estruturantes e investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum. Os recursos do Fundo se originam do orçamento do Estado, da contribuição de municípios e de convênios. As ações estão direcionadas majoritariamente ao sistema viário, ao tráfego e ao transporte coletivo.

Em Vitória, no Espírito Santo, a Fundação Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) é uma autarquia estadual de apoio técnico à Gestão Metropolitana. Por meio da Secretaria Geral de Assuntos Metropolitanos se encarrega de tratar das questões da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). O Instituto auxilia o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit) na realização de seus objetivos. O Conselho possui funções deliberativas e é composto por 17 conselheiros:

7 indicados pelo governo estadual, 1 representante para cada um dos sete municípios da Região Metropolitana e 3 representantes da sociedade civil organizada, dando preferência para a Federação de Associação de Moradores e os Movimentos Populares do Estado. Ou seja, a representação da sociedade civil acaba tendo peso decisivo em um eventual impasse entre municípios e estado. Para a viabilização das iniciativas públicas de caráter metropolitano, foi criado o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória. Os recursos são provenientes do estado (60%) e da contribuição dos municípios (40%). Atualmente, a carteira de projetos é composta por: Programa Metropolitano de Educação Ambiental Continuada com foco na conservação dos Recursos Hídricos e na Promoção do Turismo Sustentável, Elaboração de Planejamento Estratégico das Ações Integradas de Educação, Plano de Marketing para o Desenvolvimento do Turismo, Estudo de Soluções para Resíduos Sólidos de Saneamento, Plano de Marketing para o Desenvolvimento do Turismo e Plano de Sinalização Interpretativa de Pontos Turísticos de Valor Histórico, Cultural ou Natural.

Em Porto Alegre, a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), em atividade desde 1975, é responsável pela programação e execução de projetos e serviços de interesse comum na Região Metropolitana de Porto Alegre e outras aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul. Atualmente, está vinculada à Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano e, também, é o órgão gestor do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM). Quanto ao setor de transporte, os trabalhos da Metroplan são

orientados e fiscalizados pelo Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM). O Conselho é formado por nove membros: cinco do Poder Executivo, ligados a políticas de transporte, um representante do setor patronal de transportes, um representante do movimento sindical dos trabalhadores em transporte coletivo e um representante indicado pelas entidades comunitárias. Não foi identificada a existência de um Fundo que tenha sido criado especificamente para o financiamento das políticas públicas, assim como não se verificou o envolvimento direto dos municípios nas discussões sobre questões de seus interesses. Tal situação coloca a Região Metropolitana de Porto Alegre numa situação aquém das regiões metropolitanas anteriormente descritas quanto a estrutura de Gestão para a execução de políticas públicas, como também na capacidade de mobilizar diferentes setores.

Faz-se importante destacar a experiência da Região Metropolitana de João Pessoa (RMJP). Criada em 2003, para desenvolver ações de interesse comum aos nove municípios, a Região Metropolitana acabou não saindo do papel (ficou apenas na Lei), mas o problema em torno da necessidade de construir um aterro sanitário metropolitano acabou levando à criação do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal da Área Metropolitana de João Pessoa (Condiam). Englobando os municípios da RM, o Consórcio teve um papel fundamental para a viabilização de recursos que resultou na construção de um aterro sanitário adequado aos padrões ambientais e que vem sendo utilizado por cinco municípios da Região Metropolitana desde 2007. Porém, essa é única iniciativa registrada no âmbito da Região

Metropolitana de João Pessoa, e por meio da criação de um Consórcio. Não há qualquer estrutura de Gestão Metropolitana em funcionamento. No caso do Consórcio, ele é presidido pelo governador do estado e conta com um representante de cada uma das nove prefeituras, além do representante da Secretaria Estadual de Planejamento. No entanto, nessa articulação, não há participação da sociedade civil ou do Legislativo.

Alem dessas experiências destacadas e em progresso, há pelo menos uma experiência que, mesmo tendo sido interrompida, merece menção: o caso do Parlamento Comum de Natal. O Parlamento se iniciou na Câmara de Vereadores de Natal e agregou apoios das demais câmaras municipais da Região Metropolitana e da Ordem dos Advogados do Brasil estadual (OAB-RN). Foi criado como um espaço que não se sobreporia aos legislativos municipais da área metropolitana, tendo como papel a organização da agenda metropolitana. Sem local fixo, foi visto como uma entidade política que identificaria problemas comuns e buscaria garantir a sua solução. O sistema comum de resíduos sólidos e a criação do conselho metropolitano foram resultados diretos do trabalho do Parlamento (Clementino, 2003).

Existem várias razões para explicar a dificuldade de se criarem políticas públicas metropolitanas. Por exemplo, a dificuldade em estabelecer uma ação cooperada em situação de rivalidade política entre municípios ou mesmo entre municípios e o governo estadual; as diferenças econômicas e demográficas entre os municípios que integram a Região Metropolitana, a constante mudança de legislação específica no âmbito estadual, a falta de um órgão gestor que consiga reunir horizontalmente os

diversos interesses entre os municípios, além do clássico problema orçamentário originado pela ausência de um fundo mais substantivo de financiamento das políticas metropolitanas e também pela incapacidade financeira dos municípios ante os diversos problemas que os mesmos já enfrentam isoladamente. Também, pode-se considerar a ausência (salvo raras exceções) de organização popular e comunitária no âmbito metropolitano que poderia contribuir para exercer pressão social sobre as administrações municipal e estadual (Gouvêa, 2005). Na maioria das vezes, a sociedade civil se organiza em torno das fronteiras municipais ou em outras lógicas territoriais como bacias hidrográficas.

Outro fator significativo refere-se ao financiamento metropolitano. Da análise das leis orçamentárias estaduais para o exercício de 2008, somente seis receberam recursos superiores a R\$40 milhões para órgãos de gestão metropolitana que são, em ordem decrescente, Vitória, Curitiba, Recife, São Paulo, Porto Alegre e Goiânia. Ainda, quatro Regiões receberam recursos entre R\$4 e 6,1 milhões: Salvador, Baixada Santista, Campinas e Belo Horizonte. Belém recebeu R\$315.750,00, Vale do Aço, R\$115.000,00 e Natal, R\$100,00. As demais não foram contempladas com qualquer recurso. No entanto, mesmo as seis maiores dotações, que se concentram na área de transporte, representam menos do que um ponto percentual do total do orçamento do estado (Curitiba 0,28%, Porto Alegre 0,24%, Recife 0,43%, São Paulo 0,06%, Goiânia 0,39% e Vitória 1,04%). Excluindo os investimentos em transportes, as dotações específicas para as Regiões Metropolitanas são irrelevantes. Os resultados sugerem que há pouco incentivo

para programas metropolitanos e o que realmente existe é, em grande parte, o resultado de uma estrutura organizacional local e de esforços e ações individuais, acompanhados por repasses convencionais entre secretarias estaduais e municipais.

Nossos dados confirmam os resultados do estudo de Rezende e Garson (2006) que aponta uma grande disparidade entre os orçamentos per capita entre os municípios integrantes das diferentes regiões metropolitanas, resultante de uma fórmula complexa usada para a distribuição das transferências constitucionais aos municípios e também das diferentes capacidades de arrecadação tributária própria de cada um dos municípios. Na ausência de um fundo estadual específico para o nível metropolitano, existem poucos incentivos para que os municípios com maior orçamento per capita transfiram recursos para os de menor capacidade de investimento. Ao contrário, a tendência é cada um negociar diretamente com o nível estadual a fim de resolver questões municipais específicas em determinadas áreas de políticas públicas.

O consórcio como uma estratégia intermunicipal ascendente?

Se as regiões metropolitanas tiveram, em termos federativos, uma implantação de cima para baixo, apoiadas por uma moldura institucional formal caracterizada pela associação obrigatória no interesse público e com muito pouco resultado prático, um segundo tipo de arranjo para a gestão intermunicipal, desta vez

não institucional, parece ter tido mais efeito. Os consórcios intermunicipais cresceram a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos municipais com base na associação voluntária.

As primeiras experiências foram registradas dentro do estado de São Paulo nos anos 1960 com o Consórcio para o Desenvolvimento Social da região de Bauri, e nos anos 1970 com o Consórcio para o Desenvolvimento do Vale do Paraíba. São Paulo também seria o campo de provas do primeiro consórcio intermunicipal de saúde na década de 1980 (Cruz, 2002). O uso do modelo de consórcio entraria num *boom* no estado de São Paulo com o primeiro governo democrático de André Franco Montoro e, desde esse período, existem consórcios em todas as regiões do país e em muitas áreas de políticas públicas. No caminho, experiências foram transferidas dos pequenos municípios rurais ou da gestão de bacias hidrográficas e microdesenvolvimento para os conglomerados urbanos de grande porte. Na Grande São Paulo, os sete prefeitos da região do ABC negociaram um consórcio intermunicipal que, iniciando com a gestão de água, incluiria política social, infraestrutura e desenvolvimento regional e criação do Conselho de Grande ABC que reuniria líderes do setor empresarial, além de sindicalistas, grupos comunitários, movimentos sociais e representantes do governo estadual (Abrucio e Soares, 2001; Clemente, 1999; Cunha 2004; Jacobi, 2001; Rolnik e Somekh, 2004).

O fato de alguns municípios que formam parte de uma região metropolitana serem capazes de criar formas altamente inovadoras de coordenação intermunicipal na formulação e implementação de políticas públicas sugere que os problemas com as agências das

regiões metropolitanas não se reduzem simplesmente a uma questão de incompetência pública genérica na gestão de situações organizacionais complexas. Por exemplo, além do consórcio do Grande ABC, há mais quinze consórcios na região metropolitana de São Paulo envolvendo pelo menos um ou mais municípios da área metropolitana com outros municípios de áreas limítrofes. Tampouco é uma questão do norte e do sul, como o consórcio bastante efetivo de produção e abastecimento alimentar de São Luis de Maranhão (Cinpra) demonstrou (Barboza e Arouca, 2003). Igualmente é difícil associar a culpa da ineficácia das regiões metropolitanas à herança autoritária militar, porque, como diversos autores têm comentado (Rolnik e Somekh, 2004, Azevedo e Mares-Guia, 2004), o debate profissional nacional e internacional sobre planejamento entre os urbanistas no período anterior ao golpe de estado favorecia em muito esta ideia. Poucos técnicos poderiam resistir ao canto da sereia representado pela ideia de uma agência de desenvolvimento metropolitano.

Os consórcios nasceram sem nenhuma legislação e foram incluídos na constituição de 1988 como uma opção para organização intermunicipal de maneira muito genérica, sem uma legislação específica. Tal situação perdurou até março de 2005, quando o Congresso Brasileiro finalmente aprovou a lei dos consórcios. Naquele mesmo momento, apesar da inexistência de legislação, o IBGE estimava a existência de algo em torno de 5.000 consórcios envolvendo mais da metade dos municípios do país, incluindo municípios em áreas metropolitanas.

A contribuição dos consórcios e as regiões metropolitanas

Sem dúvida, entre as razões que poderiam ser dadas para esse paradoxo entre os sucessos e fracassos das duas abordagens articuladoras territoriais, há a questão da construção histórica dos sentidos da ideia metropolitana conforme já destacada. Deve-se considerar também que, em geral, os consórcios acontecem entre municípios de tamanhos populacionais menos dissimilares de que em certas áreas metropolitanas. Os consórcios são, comumente, monotêmáticos, ou pelo menos se iniciam assim; um outro fator pragmático-técnico que favorece uma maior efetividade.

Em termos de democracia representativa ou até deliberativa, com poucas exceções¹¹ não há grandes avanços, tanto no consórcios quanto nas Regiões Metropolitanas. São arranjos em geral de gestão e de governança limitada. Os méritos de um em relação ao outro continuam no campo técnico. Curioso também é o fato do recém-promulgado Estatuto da Cidade, que teve o envolvimento dos esforços de ONGs ativas no campo urbano e que exigem que municípios acima de 20.000 habitantes tenham um plano diretor democraticamente desenvolvido, tenha como foco o município, sem contemplar as regiões metropolitanas.

Em contraste, os incentivos para municípios serem municípios são historicamente e culturalmente fortes. Para dar somente um exemplo, na década de 1930, o Movimento Municipalista argumentou a favor da recriação

do pacto federativo em termos de uma federação de municípios sem estados (Melo, 1993) e, mesmo sem sucesso, não há dúvida que essa tradição (seja por razões negativas ou positivas) se manteve presente no processo constitucional de 1988, tornando o Brasil uma exceção entre os países federativos por incluir os municípios como parte do pacto. Mesmo hoje, a criação de novos municípios permanece um processo com forte vinculação popular. As pessoas votam para se “emanciparem” de uma municipalidade existente; o caminho é do maior para o menor e não ao contrário.

Conclusão – as opções possíveis

Qualquer busca por uma explicação simplificada para o sucesso relativo dos consórcios e o insucesso até agora das regiões metropolitanas seria inútil. Parece claro que não há uma única explicação; ao contrário, há uma série de fios explanativos que vão se juntando, criando um campo de forças que dificulta o avanço de um e, aparentemente, facilita o avanço do outro. Além das explicações mencionadas, podemos também considerar questões como a complexidade interorganizacional – os consórcios se iniciam normalmente em número pequeno e monotematicamente, enquanto as regiões metropolitanas normalmente começam com uma grande agenda de questões e um grande elenco de atores municipais.

Mesmo tendo a experiência da cidade-estado de Guanabara e, hoje, do Distrito Federal como um estado sem municípios, parece muito difícil, por causa também das

resistências demonstradas no passado, que a solução seja pelo caminho de “governo”, pelo menos neste momento. Na questão de governo, a presença de uma “memória institucional” ou de um “conceito pré-existente e potencialmente transferível” parece, entretanto, importante. Por exemplo, o único governo metropolitano na América Latina (Quito, Equador) é fruto desse processo de aproveitamento de arcabouços institucionais já existentes; sendo construído em cima do modelo de *Cantones*, equivalente a um condado.

Sem dúvida, as experiências diferentes ao redor do mundo são uma fonte importante de inspiração, mas, pela tendência das discussões no Brasil, dificilmente serão modelos a serem copiados sem adaptação. Se há uma lição importante das experiências em outras partes do mundo é que se deve evitar a construção de um modelo único a ser utilizado por todos, indiscriminadamente. Além de suas características inevitavelmente “de cima para baixo”, a própria diversidade das poucas experiências brasileiras (Tabela 4), incluindo a variedade de formas de articular consórcios, sugere uma abordagem mais aberta: do estilo *Buffet* onde se monta o cardápio de acordo com as circunstâncias.

Quais são os possíveis ingredientes, ou caminhos, levando em consideração que – pelo menos até o momento – o público parece o grande ausente em quase todas as experiências, sejam institucionais, organizacionais, multitemáticas ou monotemáticas. Se boa parte dos governos estaduais, e dos prefeitos de capitais, não prioriza questões metropolitanas, uma pergunta imediatamente se coloca: fazer o que? Várias respostas podem surgir. Uma seria o clássico “fazer nada”; resposta esta

moralmente muito difícil diante dos desafios sociais e econômicos presentes. As áreas conurbadas existem como tal e as ações necessárias dificilmente não poderão permanecer restritas ao nível municipal. Mesmo que não calculados conjuntamente, os custos sociais e as deseconomias da situação atual são imensas.

Uma segunda resposta seria a de se considerar seriamente o papel técnico do órgão gestor, dotando-o da estrutura e de orçamento necessários para o adequado desenvolvimento de seu trabalho. Faz parte deste caminho de ação, também, adensar o espaço político de articulação das Regiões Metropolitanas. Experiências de parlamentos metropolitanos e de organizações sociais construídas em termos de demandas metropolitanas poderiam estimular os processos democráticos e o desenvolvimento de uma cultura política voltada para as demandas de natureza metropolitana. Uma terceira, decorrente desta, é de aceitar a dificuldade do trabalho integrado e concentrar a atenção em estratégias monotemáticas, criando agências para questões específicas e desenvolvendo mecanismos de governança de maneira similar.

Uma quarta alternativa seria a de aceitar como inevitável a dificuldade de construção de um nível de governança metropolitana como tal e de estimular no espaço conurbado o desenvolvimento de consórcios inicialmente monotemáticos, com o objetivo de estimular os municípios envolvidos a desenvolverem ações conjuntas, a partir das demandas consideradas por eles como empiricamente fundamentais. Em tempo, tais consórcios poderiam vir a assumir outros temas e até ocupar o lugar das

agências metropolitanas. Experiências como a de Portland (Oregon) ou a de Vancouver ilustram este processo.¹² Entretanto, vale lembrar que o ponto forte dos consórcios não está na criação de novas instâncias democráticas.

Uma quinta linha de ação seria a de explicitamente organizar certos serviços (por exemplo, água, transporte coletivo, lixo, saneamento e saúde) em moldes puramente metropolitanos, retirando-os institucionalmente do âmbito municipal e assumindo com seriedade que o argumento da subsidiariedade não é necessariamente monodirecional. Ou seja, reconhecer que há limites das capacidades resolutivas municipais em situações conurbadas. Essa linha de argumentação é, sem dúvida, mais fácil em situações de estado unitário onde há normalmente mais heterogeneidade e flexibilidade sobre o “quem faz o que”; situação que dificilmente se aplicaria ao modelo constitucional brasileiro. Uma variação desta abordagem é da jurisdição monotemática de políticas públicas específicas, como, por exemplo, os distritos escolares independentes nos Estados Unidos. Nestes casos, a organização é simultaneamente técnica e política; os residentes da área territorial votam para os conselheiros, que serão os responsáveis pelas ações temáticas específicas.

Finalmente, resta ainda uma abordagem: o processo de emancipação ao inverso, a criação de novos macromunicípios a partir de um processo de absorção. Por mais estranho que pareça, foi essa a estratégia usada pelo Canadá para lidar – depois de diferentes tentativas – com a conurbação que tem Toronto como seu foco. Entretanto, dada a nossa forte identificação municipalista, torna-se difícil

imaginar que tal opção seria considerada válida no Brasil.

Diante dessa variedade de opções que refletem também em parte as opções identificadas por Klink (2008) e Lefevre (2008), torna-

se essencial e não opcional o monitoramento das experiências brasileiras em curso. Podem ser nossos melhores guias para a discussão sobre o que incluir no *Buffet* de opções práticas e sustentáveis.

Peter Kevin Spink

Doutor em Psicologia Organizacional pela Universidade de Londres. Professor Titular e Coordenador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas-São Paulo (São Paulo, Brasil).

peter.spink@fgv.br

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor e Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas-São Paulo (São Paulo, Brasil).

marco.teixeira@fgv.br

Roberta Clemente

Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas-São Paulo. Pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas-São Paulo. Assessora Técnica da Assembleia Legislativa de São Paulo (São Paulo, Brasil).

robertaclemente@gmail.br

Notas

- (1) Dados Emplasa, 2008. Disponível em <http://www.emplasa.sp.gov.br/portalemplasa/infometropolitana/brasil/regioes.asp>. Acesso em 14/6/2008.
- (2) Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, 1915.
- (3) Conforme estudos desenvolvidos pela Emplasa.
- (4) Neste texto, usamos áreas metropolitanas quando discutimos grandes aglomerados conurbados em geral, e regiões metropolitanas quando tratamos dos conjuntos municipais especificados pela legislação brasileira.
- (5) Um colega de Argentina comentou uma vez que talvez a única pessoa que realmente se preocupava com a área metropolitana de Buenos Aires era o distribuidor de Coca-Cola.
- (6) Um modelo de coordenação muito ortodoxo entre planejadores da época.

- (7) Gouvêa (2005) segue uma linha similar de argumento anotando a falta de precisão na Constituição de 1988 e a necessidade de distinguir entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas de escala intermediária e microrregiões.
- (8) IBGE. A rede urbana brasileira 2008. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>. Acesso em 13/6/2009.
- (9) Não queremos sugerir que gestão ou governança metropolitana seja impossível nas demais, mas que talvez uma distribuição mais equânime dos portes populacionais facilita a discussão interjurisdicional. Sobre essa questão ver também Fernandes (2004).
- (10) Ver Azevedo, Mares Guia e Machado (2008) para uma descrição mais detalhada.
- (11) A experiência pontual do Parlamento Comum de Natal e o Consórcio do Grande ABC.
- (12) No caso de Portland, a primeira ação foi na área de lazer: um jardim zoológico intermunicipal.

Referências

- ABRUCIO, F. e SOARES, M. M. (2001). *Redes federativas no Brasil: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada*. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- ARAÚJO FILHO, V. F. (1996). "Antecedentes político-institucionais da questão metropolitana no Brasil". In: CARDOSO, E. D. e ZVEIBEIL, V. Z. (orgs.). *Gestão metropolitana: experiências e novas perspectivas*. Rio de Janeiro, IBAM, pp. 49-70.
- AZEVEDO, S. e MARES-GUIA, V. R. dos. (2004). "Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil". In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de (org.). *A Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, pp. 17-40.
- AZEVEDO, S.; MARES-GUIA, V. R. dos e MACHADO, G. (2008). "A Prefeitura de Belo Horizonte e a questão metropolitana". In: AZEVEDO, S. e NABUCO, A. L. *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte, Editora Leitura/Prefeitura de Belo Horizonte, pp. 251-285
- BARBOSA, H. B. e AROUCA, F. L. (2003). "Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA)". In: BARBOSA, H. e SPINK, P. (orgs.). *20 experiências de gestão pública e cidadania*. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania.
- CLEMENTE, R. (1999). "Câmara do Grande ABC". In: FUJIWARA, L. M.; ALÉSSIO, N. e FARAH, M. (orgs.). *20 experiências de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.
- CLEMENTINO, M. L. M. (2003). A região metropolitana e o Parlamento Comum: a carta dos vereadores da Grande Natal. *Cadernos Metrópole*. São Paulo, n. 10, pp. 27-54, jul-dez.
- CRUZ, M. do C. (2002). "Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente". In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S. e PAULICS, V. (eds.). *Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção*. São Paulo, Instituto Polis/Programa Gestão Pública e Cidadania.
- CUNHA, R. E. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, 55,3, pp. 5-36.

- DEVAS, N. (2005). Metropolitan Governance and Urban poverty. *Public Administration and Development*, n. 25, pp. 351-361.
- DIBA, R. D. (2004). *Regiões Metropolitana Paulistas e Coordenação Intergovernamental: um estudo comparativo*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo. São Paulo, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas.
- FERNANDES, A. S. A. (2004). Gestão municipal versus gestão metropolitana: o caso da cidade de Salvador. *Cadernos Metr pole*. São Paulo, n. 11, pp. 41-72
- FREY, W.; WILSON, J.; BERUBE, A. e SINGER, A. (2004). *Tracking Metropolitan America into the 21st Century: a field guide to the new Metropolitan and Micropolitan Definitions*. Washington D.C., The Brookings Institution.
- GOUVÊA, R. (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- GUIMARÃES, N. A. (2004). Regiões metropolitanas: aspectos jurídicos. Jus Navigandi. Disponível em <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5050>. Acesso em 9/11/2008.
- JACOBI, P. (2001). "A experiência da Câmara do Grande ABC". In: CAMAROTTI, I. e SPINK, P. (orgs.). *Redu o da pobreza e dinâmicas locais*. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- KLINK, J. (2008). "Recent perspectives on metropolitan organization, functions, and governance". In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e FERNANDEZ GÜELL, J. M. *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge, Mass.; pp. 77-135.
- LEFÈVRE, C. (2008). "Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities". In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e FERNANDEZ GÜELL, J. M. *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge, Mass, pp. 137-192
- MELO, M. (1993). Municipalismo, nation-building e a moderniza o do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 6, 23, pp. 85-99.
- MOURA, R. (2003). Brasil Metropolitano: uma configura o heterog nea. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105, jul/dez 2003, pp. 33-56.
- QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (2004). "A metr pole: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito". In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de (org.). *A metr pole: entre a coesão e a fragmenta o, a coopera o e o conflito*. São Paulo, Editora Funda o Perseu Abramo, pp. 17-40.
- _____ (2008). O desafio das metrópoles. *Le Monde Diplomatique Brasil*, v. 1, pp. 12-13.
- REZENDE, F. e GARSON, S. (2006). Financing metropolitan areas in Brazil: political, institutional and legal obstacles and emergence of new proposals for improving coordination. *Revista de Economia Contempor nea*. [online], v. 10, n. 1, pp. 5-34. Disponível em: <<http://www.scielo.br/> ISSN 1415-9848.
- RODRIGUEZ-ACOSTA, C. A. e ROSENBAUM, A. (2005). Local Government and the governance of metropolitan areas in Latin America. *Public Administration and Development*, v. 25, pp. 295-306.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R. e FERNANDEZ GÜELL, J. M. (2005). *Gobernar las metr polis*. Washington, Interamerican Development Bank.
- _____ (2008). *Governing the Metropolis. Principles and Cases*. IADB and Harvard University, Washington DC and Cambridge, Mass.

- ROLNIK, R. e SOMEKH, N. (2004). "Governar as metrópoles: dilemas da rescentralização". In: QUEIROZ RIBEIRO, L. C. de (org.). *A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, pp. 111-124.
- SOUZA, C. (2001). Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, pp. 513-560.
- _____ (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*. 59, pp. 137-159.
- _____ (2005). Brazilian metropolitan regions: regime change and government vacuum. *Public Administration and Development*, 25, pp. 341-350.

Texto recebido em 17/jun/2009

Texto aprovado em 30/jul/2009