

Relações Intergovernamentais na Metrópole: Adequa o Institucional para a A o

Ant nio Marcos Capobianco



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posi es do IEA/USP.

Adequação Institucional para a Ação¹

Antônio Marcos Capobianco²

“...a cidade é um campo de forças, é o lugar primordial da contradição com que o mundo se debate hoje. Deve ser vista assim se a gente quer ter uma visão progressista, se a gente quer pensar o futuro. O futuro é a escolha de caminhos para enfrentar as contradições...A questão é de análise, isto é, tem que se dar lugar aos analistas. Os urbanistas puros não são mais idealizadores, nem idealistas, exceto se forem capazes de pensar conjuntos dinâmicos e dinamizadores”.

Milton Santos, Entrevista a Cadernos Le Monde Diplomatique, Edição Especial, N.2. 2001:4,5

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estimular o questionamento do quadro atual das relações intergovernamentais nas áreas metropolitanas. Busca caminhos alternativos à atual institucionalidade, inclusive no rumo de uma repactuação por maior autonomização da “instância metropolitana”. Desvela a provável unanimidade de opiniões críticas ao atual arcabouço institucional, e à performance das atuais (em muitos Estados inexistentes) estruturas administrativas metropolitanas, demonstrando a amplitude do anseio por mudança. Destaca a *metropolização da pobreza*, e como a percepção dessa reversão de polaridade pode auxiliar na compreensão da necessidade de novas soluções institucionais para as áreas metropolitanas. Aduz complementarmente a importância, dificuldades e limitações de outras *recentralizações*, como os consórcios intermunicipais, como soluções de compartilhamento do poder político metropolitano. Procura mostrar que novos arranjos institucionais que não contemplem a criação de novo ente federativo só representarão avanço significativo se não prescindirem de certas características. Pondera, por fim, sobre a cautela exigida em qualquer reinstitucionalização que envolva redistribuição de jurisdição e poder político.

¹ Texto apresentado no IEA em 31 de maio de 2004.

² Antônio Marcos Capobianco é sociólogo da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa); marcap@uol.com.br.

1. INTRODUÇÃO

Uma síntese das idéias desenvolvidas neste trabalho, publicada na imprensa paulista³, de caráter mais heurístico e exploratório, cedeu lugar à presente versão, que aprofunda a análise e aponta rumos concretos para a discussão e solução das questões em pauta. Este trabalho defende uma posição fundamental que é a necessidade de mudança institucional no âmbito do federalismo brasileiro, circunscrita às *relações intergovernamentais* entre os atuais entes federativos que interagem nas áreas metropolitanas. Tal posição vai ganhando nitidez ao longo do encadeamento das idéias e análise de amplo espectro de opiniões.

Além de analisar as origens dos entraves à gestão metropolitana, dá destaque à questão da *metropolização da pobreza*, como elemento cardeal à percepção da necessidade de transformação institucional.

Aponta categorias básicas de organização político-administrativa possíveis e sugere alguns desdobramentos. Disseca diversos aspectos da questão, apontando rumos para um aprofundamento da discussão da fórmula ideal, que esteja em consonância com a cultura política, cívica e administrativa brasileira.

A decisão de tratar do tema brotou da percepção da importância de demonstrar que sem reformas inovadoras na estrutura federativa serão de tênue efeito as reorganizações metropolitanas, a reformatação de conselhos e agências, em geral, e também os planos de desenvolvimento e políticas públicas metropolitanas. E assim, a urbanidade metropolitana continuaria a caminhar celeremente para a ruptura total, com o aumento da desigualdade social e espacial, com a ruína do suporte ambiental e o colapso da mobilidade e da acessibilidade urbanas.

Trata-se de extraordinária responsabilidade do setor público, responsável pelo destino de cerca de 70 milhões de cidadãos nas Regiões Metropolitanas brasileiras institucionalizadas. Só no caso da Grande São Paulo 18.700.000 esperam que os diversos entes e atores do poder público encontrem o caminho da cooperação e do próprio *fazer metropolitano*.

³ Gazeta Mercantil, de São Paulo/30-09-03.

2. A TRAJETÓRIA DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

A criação do Ministério das Cidades é uma das grandes novidades no cenário político-institucional brasileiro. Tem importância transcendental para o futuro das condições de vida urbana, inclusive pelo fato de reunir competências essenciais, como aquelas no âmbito do saneamento, da habitação e dos transportes públicos, setores antes dispersos em diversas outras pastas.

Com as previsões otimistas para 2004⁴ é de se esperar bom aporte de recursos para o financiamento das cidades e regiões. Mesmo que as vicissitudes da lógica das coalizões políticas determinem reestruturações do Ministério das Cidades, a expectativa hoje é mais auspiciosa em relação ao futuro das cidades e metrópoles.

A criação do Conselho das Cidades e a realização da Conferência Nacional das Cidades (além das precedentes Conferências Estaduais, Metropolitanas e Municipais), representam um marco histórico da sociedade brasileira na busca de ações e precauções para o enfrentamento dos problemas urbanos. A mega discussão, por sua capilaridade e envolvimento dos agentes mais dinâmicos da sociedade confere notável legitimidade ao Conselho das Cidades, às suas diretrizes e prioridades.⁵

A discussão das relações inter-governamentais entre os entes federados contará com foro especialmente qualificado. Criadas no regime militar as Regiões Metropolitanas (RMs) carregaram a marca de um modelo centralizador e autoritário que visava precipuamente o controle político, pela União, das regiões mais importantes do país. O modelo impingido implicava menor autonomia dos entes sub-nacionais, estados e municípios.

⁴ De acordo com análise de Patrícia Langoni, em Conjuntura Econômica (v.57, N.09/set.2003, p.19), a partir dos dados de pesquisa junto a nove instituições financeiras, espera-se para 2004: inflação de 8,5% a.a.; crescimento do PIB de 3,1%; taxa SELIC em declínio para patamar favorável; superávit comercial de US\$ 18,8 bilhões; déficit em conta corrente reduzido para apenas US\$ 1,8 bilhões.

⁵ Além de questões setoriais com enfoque metropolitano, estará na pauta a questão da própria institucionalidade metropolitana. No primeiro caso destacam-se habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Devem ser analisadas questões como a titularidade e modelo de gestão dos serviços de água e esgoto e também as externalidades negativas provocadas pela primazia crescente do automóvel como meio de transporte, esse vilão responsável, em São Paulo, pela ocupação de 90% do espaço transitável, 90% da emissão de poluentes, transportando apenas 50% dos cidadãos, e maior responsável pelos acidentes com e sem vítimas e perda relativa de tempo no trânsito, onde os veículos se arrastam à velocidade média de 17Km/h. Estudo encomendado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento revela que só o SUS-Sistema Único de Saúde gasta por ano em São Paulo US\$ 20 milhões no tratamento de doenças provocadas pela poluição. O custo total, considerando “medicamentos, tratamentos particulares, planos de saúde e as vidas perdidas chega a US\$ 300 milhões”.⁵ Computem-se ainda os prejuízos decorrentes da perda de tempo no trânsito, desgaste de veículos etc.

Enquanto havia o crescimento econômico do “milagre” e os recursos federais para a infraestrutura, o arranjo federativo metropolitano passava como satisfatório. A RM de São Paulo (RMSP) era responsável por 44% da produção industrial do país. O processo de redemocratização levou à Constituição Federal de 1988, que significou descentralização política e tributária, e quando os municípios alçaram o *status* de entes federativos, com o aporte de maior autonomia política.⁶

O Brasil, então, passou a ter o mais descentralizado sistema tributário entre os países em desenvolvimento (SOUZA, 1998:4).

Mas, descentralização significou também redução das inversões de recursos federais nas RMs, e o repasse de novas funções e serviços à tutela dos municípios. Esse cenário, tendo como pano de fundo a crise fiscal que perdurou nos anos 90, levou a um esvaziamento progressivo da coordenação intermunicipal, ao aniquilamento das políticas e ao quase imobilismo das agências metropolitanas.

Hoje mais de 50% da população brasileira vive em menos de duas dezenas de nossas maiores cidades. E fica cada vez mais claro que os benefícios da concentração (economias externas) para o conjunto da sociedade, já de há muito perderam expressão para os prejuízos daí advindos (externalidades negativas). Então, não vale a pena buscar vantagens aglomerativas, sem a previsão e prevenção de rumos, a provisão de salvaguardas estratégicas, enfim, sem o planejamento. A irracionalidade dessas concentrações, traduzida na má qualidade de vida que produz, é demonstrada à exaustão nos estudos de colaboradores da ANTP-Associação Nacional de Transportes Público. Vide nesse sentido a noção de *metabolismo do transporte* (VASCONCELLOS, 2002:24), e a mencionada antes *metabolismo urbano* (AB’SABER, 2000:42), traduzindo o *consumo* de tempo, espaço, energia, e o subsequente *descarte* do lixo, esgoto, rejeitos, com as deseconomias da poluição, congestionamento, acidentes etc.

A corrosão da centralização e da coordenação e interdependência entre os níveis político-administrativos, e também horizontalmente entre os municípios das regiões não foi ainda substituída por sucedâneo eficaz e duradouro. Atalhos auspiciosos como a experiência do Consórcio, Agência e Câmara do Grande ABC sofrem descontinuidade e

⁶ A propósito, vale lembrar que “Não existe uma relação necessária entre descentralização e democratização, o que significa que a descentralização do processo decisório não conduz a sua eventual democratização”, segundo Marta Arretche (1996).

não estão imunes ao municipalismo autárquico, ao neolocalismo, ao hobbesianismo municipal, em última análise, à competição predatória e à guerra fiscal.⁷

A atual institucionalidade metropolitana (isto é, o arranjo institucional de coordenação e de articulação e interação entre União, Estados e municípios metropolitanos) limita o fazer metropolitano. Reduz sua consolidação, eficácia e continuidade, a despeito da positiva atualização da agenda que: - vislumbra o potencial de desenvolvimento na interação de redes de (inter) RMs; - busca nexos com os fluxos e as redes de cidades e cidades-regiões nacionais e internacionais; - identifica/estimula cadeias produtivas (*clusters*), induzindo sinergias e complementaridades; - prepara novo Plano Metropolitano, que terá de ser lastreado na participação e no controle social; - aguarda a adequação (da RMSP) à LC N.760, que dentre outras coisas fará criar a autarquia territorial administrativa regional. Essa questão será retomada adiante criticamente no foco deste trabalho.

3. FEDERALISMO/FEDERALISMO FISCAL E DESIGUALDADE SÓCIO-ESPACIAL

Mas, as dificuldades inerentes à falta de uma inovadora solução institucional metropolitana (inter-entes) perduram. Daí, a necessidade de discussão do federalismo brasileiro e de sua dimensão fiscal, o federalismo fiscal. No federalismo brasileiro há uma equilibrada dosagem de interdependência entre União e Estados, com descentralização e autonomia destes (para acomodação de hegemonias e idiosincrasias regionais). Busca-se contrabalançar as desigualdades regionais através da compensação política e econômica. Estados e regiões menos desenvolvidos possuem proporcionalmente uma representação maior na Câmara dos Deputados do que os mais desenvolvidos. É possível que o sistema representativo tenha acumulado distorções (Pacote de Abril, de Geisel etc.) e a medida da

⁷ Alexandre Novaes escreveu no jornal O Estado de São Paulo que o avanço mais importante da Reforma Tributária é o fim ou redução da guerra fiscal. Isso é verdade, mas é interessante lembrar a ponderação de Abrucio, que (declarando concordar com Daniel Elazar) diz que todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, e entre governo central e seus componentes. Novaes lembra que justificativa básica para fundamentar a renúncia fiscal (ICMS) é a aceleração do desenvolvimento e a geração de emprego. Verifica, todavia, que o crescimento do emprego não compensa a renúncia e a aplicação do ICMS recolhido certamente daria mais resultados. A situação chegou a tal ponto que em grande parte dos Estados envolvidos na *guerra fiscal* o volume de incentivos/subsídios concedidos anualmente é superior à receita efetiva com o ICMS no período, portanto insustentável. Há Estados em que o custo do emprego (volume do incentivo concedido dividido pelo número de postos de trabalho) chega a R\$ 1 milhão. E nem há compromisso formal da empresa beneficiária de gerar esses empregos. Já o financiamento governamental (não doação) de atividades individuais e de microempresas a um desses postos de trabalho chega a ser até mil vezes menor do que um emprego criado com incentivos fiscais (NOVAES, 3000).

compensação política deva ser atenuada. Recorrentemente questiona-se se São Paulo, com 25% do eleitorado nacional deva ter apenas 14% de deputados na Câmara Federal e menos de 8% dos votos da Comissão Mista de Orçamento, enquanto Roraima, por exemplo, com 0,18% do eleitorado tem 6 votos, e a Bahia 15 votos.

O federalismo fiscal procura contrabalançar as desigualdades sócio-espaciais através das transferências de recursos. Note que o Estado de São Paulo gera cerca de 35% do PIB; e as Regiões Sudeste e Sul cerca de 76%, mas pagam R\$8,00 em cada R\$10,00 de tributos arrecadados pela União.

3.1. Metropolização da pobreza

Cerca de 42% dos municípios brasileiros tem alto Índice de Exclusão Social (IES), e 86% deles estão no Norte e no Nordeste. Todavia, esses 42% representam apenas 21% da população. E nas RMs estão cerca de 40% da população do país (20% concentram-se apenas nas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte). Ocorre que as RMs apresentam em geral um quadro de miséria crônica e extrema desigualdade social. Acumulação de riqueza e a miséria convivem mesmo na capital paulista, onde mais de 2 milhões de pessoas vivem em mais de 1500 favelas. Em 2002 ocorreram 40 chacinas e em 2003 a média de assassinatos está em 12 por dia. Distritos da periferia registram taxas de homicídios superior a 80,0 (p/100.000 habitantes), enquanto outros têm taxas abaixo de 10,0.⁸ Ligações à rede de esgoto e mortalidade infantil também traduzem a desigualdade. E a desigualdade se reproduz entre os municípios da RMSP, onde temos São Caetano do Sul entre os cinco com mais alto índice de Desenvolvimento Humano do Estado, e outros em péssima situação, como Francisco Morato, na 606^a posição, Franco da Rocha, na 561^a e Mairiporã, na 557^a.

⁸ Dados de pesquisa mundial da UNESCO, publicada em maio/2002 revela que no Brasil, nos últimos 10 anos, o número de jovens (entre 15 e 24 anos) assassinados aumentou 48%. Entre as capitais, São Paulo está em terceiro lugar, Vitória em segundo e Recife em primeiro. Entre os Estados a liderança é do Rio de Janeiro, seguido de Pernambuco e depois São Paulo, em terceiro lugar.

Embora não irrepreensível, por outro aspecto, o livro de Figueiredo e Lamounier (1996) mostra em duas linhas (numa visão horrorífica, com fecho em tom de *thriller*) toda a iniquidade da maior e mais rica cidade do país: “As condições de educação, como as de saúde e habitação são das mais precárias. Dos 2,3 milhões de crianças da cidade (0 a 12 anos), 47% vivem na periferia – melhor, sobrevivem -, em barracos apertados, muitas vezes passando fome. Encontram-se no limite da linha de pobreza. Isto é, seus pais ganham menos de dois salários-mínimos. O número de mortes de crianças por maus tratos, pelos levantamentos da Secretaria da Criança, Família e Bem-Estar Social, são arrepiantes: **3 por dia**”.

De acordo com o Relatório da Pesquisa Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano (IPEA-INFURB/USP, Brasília, 2001, p.116) “os municípios mais ricos e com maior controle do uso do solo em geral direcionam população e problemas para os mais pobres. No caso da região de São Paulo, alguns municípios metropolitanos, por estarem localizados nas áreas de proteção ambiental, sofrem fortes restrições para seu desenvolvimento econômico, atraem populações mais pobres pela desvalorização do solo e são impedidos de promover programas habitacionais, em nome das mesmas restrições. Na região de Belém, as oportunidades e os investimentos estão concentrados na capital, agravando nos outros municípios os problemas sociais e urbanísticos”.

O crescimento das áreas periféricas foi assustador: a população do Distrito de Anhangüera aumentou 619%, a de Cidade Tiradentes, 2.114%, e a de Parelheiros, inteiramente situado nos mananciais, 223%. Esse quadro revela que os moradores estão migrando da área urbanizada para a porção desprovida de equipamentos (BONDUKI, 2000).

Decisões tomadas nos últimos tempos ampliaram as desigualdades na repartição das receitas *per capita* entre estados e municípios, em detrimento, principalmente, daqueles municípios que concentram uma parcela maior da população. E, segundo Fernando Rezende, as desigualdades são mais graves no âmbito das regiões metropolitanas (REZENDE,1999:194). Hoje se admite que não se pode estabelecer uma relação estreita entre o baixo desenvolvimento de uma porção do território medido pela renda *per capita* e a concentração neles de problemas sociais da nação (REZENDE, 1999:195), ou da região. Admite-se também nesse sentido que deixou de ser adequado limitar em 10% os recursos do FPM aos municípios das capitais (MARTINS e LUQUE, 1999:84).

Os municípios de médio e grande portes demográficos estão sofrendo uma maior pressão demográfica e uma demanda crescente por serviços. A fragilidade financeira mantém uma elevada proporção desses municípios em estado de déficit fiscal (BREMAECKER, 2001:17).⁹

Dados do IBGE revelam a maior desigualdade nas RMs do que nas áreas urbanas brasileiras em geral (os 40% mais pobres do país tiveram um aumento de 1% na sua renda, enquanto nas RMs este contingente perdeu renda). Verifica-se também que nos últimos

⁹ Em visita à São Paulo o famoso arquiteto Rem Koolhaas, ganhador do Prêmio Pritzker de 2001 de Arquitetura, declarou, em entrevista à Folha de S.Paulo, edição de 06/03/02, p.E.1: “ As grandes cidades serão as mais pobres. Há também muitas similaridades entre as duas cidades [São Paulo e Lagos, na Nigéria, que considera a cidade mais caótica do mundo], do ponto de vista urbano.

vinte anos, enquanto a concentração de renda urbana em geral teve uma pequena retração, na RMSP deu-se um aumento desse índice (MEYER e GROSTEIN, 2003:18).

Todas essas reflexões sublinham a centralidade da vinculação do federalismo/federalismo fiscal com a questão metropolitana e apontam para a necessidade de um aprofundamento da discussão da questão do financiamento e de um novo arranjo institucional para as RMs. O financiamento hoje pode ser pensado através da própria Reforma Tributária em curso no Congresso; pode-se secundariamente discutir re-direcionamentos de parcelas de fundos existentes, como o FGTS, o FAT e outras fontes, como a CIDE etc., e deve-se avaliar a proposta da criação de um Fundo Nacional das Regiões Metropolitanas – FNRM, formado com re-direcionamento de parcelas do FPE, do FPM e do ICMS, tal como a proposta de Marcos J.Mendes (Mendes, 1994:6), que também admite que “o atual federalismo fiscal brasileiro não dá a devida importância ao fenômeno metropolitano (op.cit.:5).

A necessária revisão do perfil das transferências dos fundos de participação, pela integração das demais modalidades de transferência à soma das disponibilidades de receitas estadual e municipal, deverá levar em conta os novos requerimentos para a redistribuição, tais como a dimensão da população, bem como as informações referentes a diferenças na disponibilidade da infra-estrutura urbana e demais questões decorrentes dos processos de urbanização e metropolização. A influência desses critérios deveria ser capaz de mudar a distribuição espacial e regional da receita fiscal de competência da União, em favor das populações das regiões metropolitanas e das cidades periféricas, onde se concentra hoje grande parte da miséria brasileira (DAIN, 1995:88-89).

4. NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL METROPOLITANO

A par do encaminhamento da questão do financiamento das RMs impõe-se o principal: a criação do novo arranjo institucional metropolitano, que não seja necessariamente um quarto nível de poder, mas que *arrefeça as autonomias e integre* de fato os atuais entes horizontal e verticalmente; e que, finalmente, seja representativo dos governos locais da região.

As idéias têm sido analisadas e vão desde a criação de novo Estado integrado pelos municípios da RM, obviamente de difícil aplicação. Após analisar essa hipótese, mostrando prós e contras, Norman Gall, do Instituto Fernand Braudel, sentenciou: “Embora a transformação da Grande São Paulo em Estado pareça remota, a discussão da

idéia ajuda a focalizar a escala e o escopo dos problemas estruturais da metrópole. Em São Paulo, milhões de pessoas lutam em vida cotidiana para sustentar um arremedo de ordem. Essas pessoas precisam de uma estrutura institucional para dar sustentação e sentido a seus esforços. A estrutura política [atual] da metrópole não dá resposta a essa necessidade, nem oferece suporte à eficiência econômica (GALL, 2001:8).

Também de difícil operação política seria a criação de um super município metropolitano, que integre o conjunto dos atuais (similar ao caso de Johannesburgo). E há variações, que apontam para a experiência do Canadá, dos *kreise* alemães, dos condados americanos e europeus etc.

O objetivo deste trabalho, já foi dito, não é fazer um amplo estudo comparado de experiências vivenciadas alhures, mas, para facilitar a compreensão das idéias expostas avança em alguns casos, tidos como notáveis referências. Para um aprofundamento na questão será proveitoso consultar os estudos comparados de experiências internacionais de Enzo Balboni, Frido Wagner, Sandra Morelli (MELLO, 1996: 21, 23), e de Diogo Lordello de Mello (do IBAM/EBAP/FGV), Angelo Miatello, dentre outros. Portanto, não se propõe aqui concluir que a fórmula ideal é o *kreis*, o *regienrungsbesirk*, o *werkverbänd*, ou o cantão, ou o condado, ou qualquer outra instância, vigente em outro país, com esta ou aquela variação. Este trabalho, de fato, procura demonstrar que o formato atual deve ser aperfeiçoado e mostra que essa opinião é partilhada por setores representativos da sociedade.

4.1. *Kreis* e condado – referências fundamentais

A Constituição da República Federal da Alemanha determina (Art. 28) que “Nos Estados, distritos (*kreise*) e municípios, o povo terá uma representação eleita por sufrágio universal e pelo voto direto... Será assegurado aos municípios o direito de regular... todos os assuntos da comunidade local... as associações de municípios gozarão de autonomia administrativa... autonomia financeira... fonte de arrecadação fiscal... direito de fixar os percentuais de taxaçaõ dessas fontes” (*Site da Embaixada da Alemanha no Brasil, 2003*)

Daí poder-se concluir que, na prática, equívale a assumirem essas associações de municípios um nível de governo.

Segundo Miatello, embora o sistema político Alemão tenha três níveis - Estado Federal (Bund); Entidades Federadas (Länder); e Municípios (Gemeinde) - há cinco níveis administrativos. “Os níveis administrativos são fortemente independentes uns dos outros,

sendo sua organização horizontal. Há uma clara supremacia da organização horizontal sobre a vertical”. A administração federal raramente tem ramificações a nível local. A administração federal indireta tem grande autonomia, enquanto a direta depende, sobretudo, do Estado Federal. Já, os *Länder* - a parte certas exceções (a Turíngia possui um Escritório Administrativo; Berlim, Bremen e Hamburgo, como cidades-estados, têm uma administração especial em que as administrações municipais e estadual se confundem) – têm uma estrutura semelhante à do Estado Federal. O terceiro nível é o Distrito Governativo (*Regierungsbezirk*), que se diferencia das outras unidades administrativas, por não ter autonomia e se encontrar apenas nos grandes *Länder*. Entre esse nível e os governos locais há os *kreise* (MIATELLO, 1998:1,2).

Andreas J. Krell explica que “o órgão clássico de cooperação inter-municipal e intergovernamental é o *kreis* (em português, ‘círculo’ ou ‘circunscrição’ municipal). Existem hoje cerca de 300 *kreise* (em média 20 a 30 municípios membros) e 110 Grandes Cidades, municípios maiores, que não fazem parte de nenhum *kreis*. O *kreis* tem uma dupla função, como comunidade territorial supralocal e microrregião municipal, e por outro lado, como distrito governamental do Estado Federado. Representa, ao mesmo tempo, uma unidade da administração estadual (como a microrregião brasileira) e uma associação de municípios” (KRELL,2003:77,78).

Krell admite que “é equivocada a manutenção da autonomia municipal tradicional nos grandes espaços urbanos”, e explica que o município de Berlim é resultado da fusão, em 1920, de vários municípios, passando a ter doze distritos. Em recente seminário em São Paulo (FUNDAP) Krell declarou que “na Alemanha o município não integra o Estado, é mais ligado à sociedade civil”. (KRELL, 2003/FUNDAP)

Sobre os *kreise* José Mário Brasiliense Carneiro disse que “essas unidades político-administrativas criadas regionalmente reúnem e vinculam várias Administrações Municipais e existem para resolver os problemas que ultrapassam a capacidade administrativa ou financeira dos municípios. Todas as políticas públicas que merecem um tratamento microrregional, tanto de caráter social como econômico, são levadas a esse nível, a essa instância de poder intermediária entre municípios e Estados” (CARNEIRO, 2001: 74,78).

A Alemanha, com um território de 357.000 Km², tem 14.561 municípios, tendo cerca de 80% deles população abaixo de 5.000 habitantes. Portanto, um quadro de muito maior pulverização do que o Brasil, que com 8.547.000 Km², tem apenas 5.561 municípios. Além dessa diferença, há a diversidade de ordem histórico-cultural, política

etc., que sugere cautela na comparação entre as performances político-administrativas dessas duas federações. Carneiro objetiva com o seu trabalho oferecer elementos para a discussão em torno da regulamentação e da personalidade jurídica dos consórcios intermunicipais. Mas, sem dúvida, o estudo de Carneiro, que traça um paralelo entre municípios brasileiros e alemães, suscita reflexões mais abrangentes ante a oportunidade de revisão do pacto federativo brasileiro.

Aqui, como corolário, procuramos a partir do estudo do pesquisador detectar e apontar algumas características dos *kreise* que : 1 – não são encontradas nos consórcios intermunicipais brasileiros; 2 – são atributos caracterizadores de uma notável autonomia do ente regional.

São as seguintes competências, conforme Carneiro:

- Elegibilidade dos titulares – Para parlamentares e para Prefeitos Regionais
- Poder Legislativo – Parlamento Regional
- Poder Executivo – “Prefeito Regional”
- Constituição Regional
- Dotação Orçamentária Própria
- Cobrança de Taxas Diretamente
- Recebem Subvenções dos Municípios
- Recebem Subvenções dos Estados e da União

Vê-se, portanto, que “essa figura intermediária entre Estados e Municípios” com essas competências pode servir de inspiração para a criação de novo desenho das relações intergovernamentais nas RMs brasileiras, quiçá com a figura do Parlamento Metropolitano e até do poder Executivo Metropolitano em moldes similares aos da realidade dos *kreise* alemães, dos condados ou similares.

Como, aliás, admite Carneiro, as RMs brasileiras “sofrem gravemente com a ausência de uma instância governamental que realmente dê conta de seus contornos” (op.cit.:86).

Angelo Miatello (op.cit.:4,5) explica que nos EUA a administração local é bem diferente da dos níveis estadual e federal. A primeira forma de administração local é o Condado (*County*), presente em 48 dos 50 Estados americanos, cuja missão é cumprir as funções atribuídas pelo nível federado (estadual). *É geralmente comparado ao Kreis alemão, pela semelhança de seus estatutos.* O sistema da administração pública dos EUA é caracterizado por sua grande complexidade. São 78.000 administrações de interesse público, das quais 3.000 condados, 18.000 municipalidades, 17.000 *townships*, 25.000 distritos escolares e 18.000 distritos especiais.

O *Township* está presente somente em 20 Estados federados, e é composto na sua maioria por voluntários. O seu papel é cumprir as funções confiadas pelo Estado e pelo Condado. Seu papel administrativo é limitado. As municipalidades são muito freqüentes e funcionais. Ao contrário dos Condados, são elas que são as subdivisões administrativas. Os Distritos Escolares (*School Districts*) têm, basicamente, a missão de criar escolas primárias e secundárias, e os Distritos Especiais (*Special Districts*), se encarregam de missões específicas, como a proteção do meio ambiente, o combate a incêndios, a construção de alojamentos sociais etc.

4.2. A experiência canadense

Com área metropolitana criada desde 1953, “Toronto conseguiu institucionalizar um governo efetivamente metropolitano”, onde “os serviços de natureza metropolitana são geridos por um Conselho de 34 membros”. Falando sobre Toronto, em Conferência em São Paulo, em 1991, o presidente do Instituto Canadense de Urbanismo, Richard Gilbert comentou: “Não se pode planejar para uma região onde há uma série de jurisdições separadas, possivelmente coordenadas por um governo estadual distante ou remoto. Esta é a nossa experiência. Para um planejamento regional eficiente, o governo tem que ser regional” (GILBERT, 1991:109, 110,122). No Canadá os governos locais têm o Conselho Supremo, que é ao mesmo tempo o legislador e o executivo. O Prefeito é o porta-voz da Câmara, e com os mesmos direitos e poder de seus pares. Portanto há uma fusão dos poderes legislativo e executivo. Além disso, o governo local tem dois níveis, um regional e um local, que se sobrepõem. São de responsabilidade regional os serviços às pessoas, enquanto as propriedades estão sob responsabilidade local; a distinção não é muito clara, mas as funções são bem definidas para cada nível, e a tendência é o governo local lidar com a propriedade e o regional com as pessoas. No planejamento e uso do solo prevalecem as disposições do Governo Regional; os planos locais têm de se ajustar ao regional. O Conselho Metropolitano de Toronto é composto de 34 membros, sendo 28 eleitos por distritos (de cerca de 80 mil pessoas cada) e os outros membros são justamente os seis Prefeitos dessas cidades, que são membros de segunda classe, não têm as mesmas responsabilidades dos outros.

5. GOVERNO METROPOLITANO – CAUTELAS E PERSPECTIVAS

Paulo Lomar recomenda cautela na importação de modelos institucionais usados em países desenvolvidos. Note-se, todavia, que em outro momento admite que o fenômeno metropolitano constitui uma realidade cultural, econômica, geográfica, urbana e ambiental *antes que jurídica* [grifo meu] (LOMAR,2001:39).

Alves entende que “a instituição de um quarto nível de poder, com relativa autonomia, seria um problema gravíssimo, do ponto de vista das relações entre a região e o Estado. O Governador teria uma imensa perda de poder, tornando-se até mais frágil que o prefeito metropolitano, em termos políticos. Assim os constituintes não propuseram nada disso, nem os governadores iriam admitir uma situação dessas”. Acha que como a estrutura complexa da RM não tem dimensões próprias de auto-regulação legislativa, a engenharia institucional não é suficiente para resolver questões ligadas às funções públicas de interesse comum, que são muitas e variadas. Admite que “essa é uma grande dificuldade” (ALVES, 2002: 124,125). Recentemente, Alaôr Caffé Alves, em mesa-redonda de que participou, em 07/10/03, na Faculdade de Saúde Pública/USP (embora o foco da discussão fosse a questão da titularidade dos serviços de água e esgoto nas RMs - que ele entende ser do Governo Estadual), declarou que “se há uma compulsoriedade para os serviços comuns, o Estado não pode fazer isso do jeito que está fazendo, sem contar com a participação efetiva dos municípios”. E defendeu a criação do Conselho Metropolitano, com representação equilibrada entre o Governo do Estado, Prefeituras e sociedade civil. (ALVES, 2003: 6-8)

Como aduzem Abrucio e Soares “a questão não é, simplesmente, saber se devemos ou não transformar as RMs em quarta unidade político-administrativa do país, até porque isso, dependendo de como for feito, pode gerar mais uma parte compartimentada e pouco coordenada em relação às demais. As mudanças devem estar associadas ao preceito básico do federalismo, isto é, estabelecer autonomia com interdependência, o que no caso significaria garantir sustentabilidade financeira, política e administrativa à gestão metropolitana, *dando ou não* [grifo meu] às RMs o caráter de ente federativo, e conjugando isso, necessariamente, com mecanismos que facilitem a cooperação, a coordenação e a comunicação entre os níveis de governo” (ABRUCIO e SOARES, 2001: 113).

Mesmo sem a criação efetiva do ente metropolitano, enquanto quarto nível de poder, via mudança na Constituição Federal, será possível avançar, seja no amadurecimento e regulamentação dos consórcios intermunicipais ou nas propostas no

rumo da manutenção dos atuais entes e níveis, porém com a criação de um Parlamento Metropolitano, forte, com funções legislativas e até eleito por voto direto, e também de um Executivo Metropolitano, configurando um compartilhamento real, formal e eficaz do poder político e administrativo.

5.1. Consórcios intermunicipais

Krell acredita ser indispensável incentivar essas instâncias supralocais, que além de produzir respostas no âmbito setorial específico (recursos hídricos, resíduos sólidos) podem também “servir para uma maior continuidade das políticas públicas e um tratamento regional mais homogêneo das questões urbanas...” (op.cit. :72,73). Todavia, destaca o relacionamento “problemático entre os consórcios e o respectivo governo estadual”, tendo alguns governos simplesmente ignorado ou até combatido as associações e os consórcios intermunicipais porque temiam perder o controle político sobre seus representantes”. Informa que o consórcio no Brasil “não tem personalidade jurídica e, portanto, não é agente capaz de direitos e obrigações; trata-se de mero ajuste institucional. É necessária a constituição de uma pessoa jurídica: a associação civil sem fins lucrativos ou a empresa pública intermunicipal” (op.cit.:72).

Estudo do IPEA, baseado em ampla pesquisa nacional (IPEA, 2001:154) recomenda que “a solução, a curto prazo, pode ser aquela explicitada pelos relatórios sobre Belém, Curitiba, Natal e São Paulo, ou seja, a articulação com os consórcios intermunicipais, onde tenham sido formados, facilitando o planejamento e a gestão conjunta dos problemas em questão”. Portanto, frisa, como solução de curto prazo, isto é, não definitiva.

Lembram também Rolnik e Somekh que “apesar do nítido avanço que representa a experiência da Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC existem vários impasses a serem superados”. Aí citam a falta de entidade federativa capaz de articular para a captação de recursos, via repactuação federativa; falta de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional e financiamento das RMs; descontinuidade do envolvimento dos Legislativos municipais. Asseguram que o caráter informal do consórcio “não garante a implementação dos acordos assinados” (ROLNIK e SOMEKH, 200: 88,89).

No segundo semestre de 2002 a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC experimentou fase de grande desalento e potencial desarticulação.¹⁰ Em entrevista à revista Livre Mercado, disse o Assessor Especial da Agência Jeroen Klink: “E os desafios do Grande ABC também não podem ser desassociados da problemática metropolitana como um todo, o que exige um tratamento mais estrutural da parte dos governos federal e estadual. Mas são exatamente estas duas pautas – os dilemas da gestão macroeconômica e metropolitana – que representam oportunidades inéditas para o Grande ABC se candidatar como um laboratório de gestão para alavancar este debate mais estrutural e, portanto, ir mais além de andar com as suas próprias pernas. A questão metropolitana e a mobilização produtiva de territórios como os do ABC representam elementos-chave para enriquecer essa discussão macroeconômica e para introduzir a devida complexidade na relação entre as esferas local, nacional e internacional” (KLINK, 2002: 61).

Aspásia Camargo argumenta que “O federalismo do futuro deverá cada vez mais investir nos consórcios municipais, seja para desenvolver políticas setoriais partilhadas – como a de saúde ou de educação – seja para planejar o espaço regional de maneira mais complementar e integrada”. (CAMARGO, 1999: 99)

5.2. Instância autônoma – federativa ou não federativa

A proposta de um Parlamento Metropolitano, como a apresentada ao IPLANRIO (FONTES, LOPES e ALMEIDA, 1995: 128) seria uma instância ou espaço institucional de negociação política, reunindo representantes dos parlamentos locais e estadual. A proposta é também considerada por outros estudiosos da questão, enquanto “um espaço institucional de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais (ROLNIK e SOMEKH, op.cit.: 89).

¹⁰Em setembro, no auge da “crise”, deu-se a saída de representantes de associações comerciais e do Centro das Indústrias do Estado (S.André), interpretada como manobra política, e na ocasião se dizia “a Agência está distante do nível necessário e nisso assemelha-se ao reticente Consórcio de Prefeitos, à letárgica Câmara Regional e às próprias entidades que a compõem e que se mantêm voltadas a suas respectivas corporações” (LIMA, 2002:45). No mês seguinte a mesma revista (N.157:62) apontava sinais de recuperação do ânimo e anunciava a aproximação de novos associados, contatos com novos organismos nacionais e internacionais para superar a crônica deficiência de recursos financeiros (a receita mensal era, então, de R\$27 mil). Em dezembro anunciava-se a discussão da necessidade de profissionalização e criação de um duplo comando (com mais um Executivo Operacional, representando a área empresarial, além do já existente Executivo Público, ligado ao setor público), enquanto o articulista assinalava a “ainda frágil integração do Grande ABC e a gestão compartilhada mambembe” (LIMA E MARCOCCIA, 2002:60).

A Constituição mineira concebeu a Assembléia Metropolitana (Art. 45), que, segundo Lomar exerce o poder normativo com “características quase legislativas”, tendo de elaborar e aprovar o plano diretor metropolitano, os planos plurianuais de investimento e administrar o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (LOMAR, 2002: 20).

Mas, sem dúvida, a solução do quarto nível com “autonomia metropolitana”, recursos próprios, legislativo e executivo eleitos pelo voto direto do povo seria o fato novo da engenharia política e constitucional brasileira com maior capacidade de transformação do *status quo*. Todavia, entre essa idealização e sua concretização interpõe-se a posição daqueles a quem Abrucio alude como os Barões da Federação,¹¹ vale dizer, o poder dos governadores.

Aliás, reconheceu o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado de SP, em 2002, que “há, na verdade, um grande descompasso entre a realidade objetiva das RMs e o plano institucional, e que a pouca atenção dada a essa questão propicia vácuos na gestão e efeitos sinérgicos negativos, cujas conseqüências são imensuráveis” (FELDMAN, 2002:6).

Concorda Pacheco ao repetir que “há um enorme vácuo político-administrativo na escala supralocal... e os efeitos mais perversos desse vácuo são sentidos nas metrópoles... [o que decorre do] caráter redutor da centralização e do municipalismo na gestão regional” (PACHECO, 1995: 192, 193, 194).

Indagam Azevedo e Guia sobre essa “não política” para as RMs, “nó górdio do pacto federativo brasileiro”, admitindo que “os atuais problemas socioeconômicos das RMs somente podem ser adequadamente enfrentados através de uma aparelhagem político-institucional democrática suficientemente complexa e afirmativa” (AZEVEDO e GUIA, 2000: 527, 548).

Meyer e Grostein reconhecem que “é necessário criar estruturas metropolitanas de gestão e planificação territorial concebidas segundo um padrão administrativo capaz de favorecer uma ação estratégica sobre o território”, e que “projetos prioritários e grandes projetos de infraestrutura acabam não ganhando a dinâmica desejável e necessária diante da ausência de uma articulação de caráter metropolitano” (MEYER e GROSTEIN, 2003: 3).

Pesquisadores da UNICAMP (IE/NESUR) concluem que “num sentido geral, pode-se dizer que os órgãos de gestão metropolitana, mesmo os com uma atuação mais

¹¹ “Os governadores dos Estados são os comandantes das “bancadas estaduais”(…) criam “coalizões de veto”(…) “Em suma, os governadores vetam qualquer mudança no pacto federativo para permanecerem os “barões da federação”, poderosíssimos nos seus feudos”.

consistente, não conseguiram legitimar-se politicamente e também não se constituíram em instâncias efetivas de arbitragem na tomada de decisão e de coordenação das intervenções nas áreas metropolitanas”. (DAVANZO e NEGREIROS, 2002:364-366).¹²

A pesquisa do IPEA (op.cit.p.116) salienta que: “a desativação dos órgãos de gestão metropolitana e a deterioração de instrumentos de planejamento vinculados, que cumpriam papel de apoio aos municípios”; “o problema [Belém, Recife, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba] da falta de mecanismos de gestão metropolitana”; “documentos ou planos [que] não são implementados” e não levam “em conta as autoridades municipais ou iniciativas paralelas. Um exemplo é o Plano Metropolitano do Recife, elaborado sem levar

¹² Sobre a EMPLASA (RMSP) complementam: “A título de exemplo, cabe destacar a trajetória específica da EMPLASA, empresa pública de gestão metropolitana do Estado de São Paulo, que apoiou sua atuação pretérita na existência de um arcabouço de gestão mais compreensivo que o das demais RMs, bem como na experiência em planejamento e gestão integrada de espaços metropolitanos que São Paulo logrou acumular. De todo modo, a organização da EMPLASA assemelhou-se a dos demais aparatos institucionais de gestão metropolitana, por contar com uma estrutura institucional centralizada que alijou os municípios e a comunidade das decisões de planejamento, gestão e investimento no espaço da metrópole. A atuação da EMPLASA atualmente é bem menos abrangente, ainda que permaneça intocado o princípio de centralização que a caracterizou, a exemplo do que ocorreu com as demais RMs. Desprovidos de recursos, sem o aparato de uma política nacional e estadual e, ainda, desenraizados do seu ambiente político interno, os órgãos de gestão metropolitana tiveram sua atuação restrita à execução de funções na área de uso e ocupação do solo e ao desenvolvimento de projetos específicos, como foi o caso de transportes e sistema viário. Mas, praticamente anulou-se seu papel de planejamento e coordenação da execução das funções públicas de interesse comum, que aliás sempre foi pequeno, como já se deixou claro. Mesmo a EMPLASA, que conseguiu conservar sua estrutura institucional e administrativa, apesar da crise, não teve uma trajetória muito distinta da dos órgãos metropolitanos.” (DAVANZO e NEGREIROS, op.cit: 204,207,208).

Para uma visão imediata de grande parte da experiência acumulada pela EMPLASA em planejamento e gestão, de que falam os autores, vide www.emplasa.sp.gov.br, clicando em Biblioteca, e CATÁLOGO ELETRÔNICO (Trabalhos Realizados 1975/2000).

A fase crítica da EMPLASA atingiu o paroxismo, dentre outros, em dois momentos: no Governo Quéricia, ante certa influência externa, e no período seguinte, que produziu as impressões relatadas adiante por Jorge Wilhelm : “Fui convidado em 1991 a presidir a EMPLASA – Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo [hoje, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano]. Pensava no início que o governador (Fleury, do PMDB) veria a importância e o interesse político do planejamento e desenvolvimento dessa metrópole. Receio ter me iludido. Pouco a pouco a empresa foi deixada a viver e atuar sem entrosamento, sem apoio e desligada de objetivos governamentais mais integrados. Estes, aliás, deixaram de ser óbvios, se porventura tenham existido” (WILHEIM, 1998).

Também, alguns anos após deixar a empresa (na mesma gestão), enquanto Diretor de Planos e Projetos da EMPLASA, e Coordenador do Plano Metropolitano da Grande São Paulo/1994-2010, Henri Michel Lesbaupin declarou: “Uma coisa é o poder público, outra é quem o exerce, a classe política, que não gosta de planos, por muitas razões. Uma delas é o prazo, que abrange sempre um período superior ao dos mandatos. Nossa urbanização não é objeto de qualquer esforço deliberado de preparação do futuro”. (LESBAUPIN, 2000).

Nessa mesma costura do não-planejamento leia-se Lomar: “O poder público estadual não cuidou de empreender permanentemente eficaz e adequada vigilância nas áreas protegidas, mantendo fiscais em número absolutamente insuficiente; não puniu infratores durante largo período; não promoveu ações concretas para viabilizar a implantação de empreendimentos compatíveis com os objetivos da lei; não promoveu programas de saneamento básico nas áreas urbanizadas protegidas; tem sido cúmplice, por omissão, da ocupação predatória das áreas sujeitas à incidência das leis de proteção; não tomou providências eficazes para reduzir a poluição das águas. As ações, quando desencadeadas, foram intermitentes e não se utilizaram de instrumentos e meios adequados” (LOMAR, 1996).

em conta o esforço paralelo de Olinda e de Recife na elaboração de seus respectivos planos diretores”; “conselhos metropolitanos inexistem ou são inoperantes”.

A pesquisa do IPEA (op.cit.p.151) salienta que “Os problemas urbanos desconhecem os limites territoriais dos municípios e estados, exigindo articulação entre os diferentes níveis de governo, inclusive o federal. O que se constata, no entanto é a quase total divergência de interesses entre eles, e falta de vontade política para os necessários entendimentos recíprocos”.

Castells e Borja entendem que “Por um lado, é preciso criar estruturas metropolitanas de planificação territorial e estratégica, de programação conjunta dos investimentos de desenvolvimento urbano e de gestão dos serviços de âmbito supramunicipal. O governo metropolitano deve ser entendido como uma relação contratual ou consorcial entre administrações e não como uma relação hierárquica, embora seus acordos sejam impostos a todos. O governo do território metropolitano não deve corresponder a um único nível do Estado, e sim a todos (central, estadual, municipal)”. (CASTELLS & BORJA, 1996:164)

Alinhado com a proposta de Hely Lopes Meirelles e a emenda de Eurico Rezende nela inspirada, outro experiente jurista, José Afonso da Silva, declarava (em época anterior à Constituição Federal de 1988) em torno da legislação vigente: “... as coisas talvez tivessem tomado rumos mais animadores, mesmo sem se chegar a um governo metropolitano, autônomo, como uma quarta esfera de poder político, que a norma constitucional não autoriza. Estamos, no entanto convencidos de que a solução adequada do problema metropolitano será esta : reinstitucionalização a nível constitucional para criar outra esfera governamental – a do governo metropolitano”.

E sugere capítulo à Constituição Federal, onde prescreve: “O governo das RMs compreenderá um Administrador Executivo Metropolitano, com funções executivas, e uma Assembléia Metropolitana, com funções legislativas, composta de Câmara de Representantes Metropolitana e de Conselho dos Municípios Metropolitanos. O Executivo Metropolitano e os membros da Câmara serão eleitos por voto direto e secreto dos eleitores da RM. O Conselho dos Municípios compor-se-á dos Prefeitos e dos Presidentes das Câmaras Municipais da RM. Lei Complementar indicará rendas próprias para as RMs, estabelecendo sua participação na arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais” (SILVA, 1981:204,207,208).

Embora em época igualmente pretérita, e ao cabo de análise de legislação anterior à Constituição de 1988, o jurista Eros Roberto Grau foi peremptório: “Tenho em mim que

tudo isso há de nos levar – e urge que isso ocorra em breve espaço de tempo – dentro de uma nova estrutura federativa, à brasileira, à definição da região metropolitana como um quarto nível de governo, paralelo à União, Estados e Municípios, com plenos poderes de auto-organização, autodireção, auto-regulação e auto-administração.” (GRAU, 1979)

O estudo do IPEA citado destaca que o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal abre as portas no sentido da obtenção de maior articulação entre os níveis de governo, na medida em que autoriza a União a, sem delimitar as competências em níveis compartimentados exclusivos de cada qual, estabelecer, mediante lei complementar, normas para a cooperação entre a União, os Estados Federados, o Distrito Federal e os municípios no exercício das atribuições comuns enumeradas nesse artigo (tal articulação não deve ser entendida como resposta de um retorno à centralização do período constitucional anterior). Pondera ainda: “A União ainda permanece com o poder de estabelecer normas legislativas sobre um leque enorme de matérias, o que lhe possibilita contribuir bastante para essa articulação, instituindo normas gerais que, respeitando as peculiaridades de Estados e municípios, possuam flexibilidade e sejam cumpridas por esses níveis de governo. *Resta à União assumir papel relevante, exercendo suas atribuições constitucionais, no sentido de que essa articulação se concretize*” [grifo meu] (IPEA, 2001,p.151,152).

Segundo Aspásia Camargo o nosso atual “*federalismo tripartite (...) está a exigir das três partes envolvidas novos arranjos e estratégias, que resultarão, em parte, de uma velha prática informal de cumplicidades e traições que a História registra, mas que só agora podem ser efetivamente institucionalizadas e organizadas de maneira coerente*” (op.cit.:99). Camargo crê que “A estagnação e a decadência de regiões deprimidas de alta densidade populacional e de forte representação política são fatores de desestabilização que podem gerar paralisia decisória e crise política. Tudo sinaliza para a implantação, ou atualização, do modelo federativo, feito sob medida para lidar com a extensão e a heterogeneidade social e espacial”. (op.cit.:94). Admite também a pesquisadora que “A regulamentação do Artigo 43 da Constituição Federal, por Lei Complementar, poderá definir melhor a forma de delimitar as áreas ou regiões problemáticas, bem como as diretrizes fundamentais para o planejamento do Governo Federal, incluindo as regiões metropolitanas, *mergulhadas na mais completa orfandade, visto que se situam no vazio institucional* [grifo meu] que se criou...” (CAMARGO,1999:99).

Segundo a Agência Estado informou no final de 2002 o Ministro-Chefe da Casa Civil, José Dirceu, pediu à cientista política Aspásia Camargo o envio de propostas sobre o

novo pacto federativo, que ela pesquisa desde 1992. Aspásia disse, na ocasião, que “os problemas relacionados à atribuição de responsabilidades aos três níveis da Federação, além de dificultarem a reorganização tributária do País, vêm adiando investimentos em setores como o de saneamento. Nessa e em algumas outras áreas há uma discussão sobre se a responsabilidade, e, conseqüentemente o poder concedente é o município ou o Estado. Diante disso a pesquisadora *defendeu a criação de um ente administrativo, não federativo, inspirado nos condados americanos e alemães*. Segundo Camargo: “Existe um vácuo no Brasil entre Estados e municípios. Muitas vezes, os municípios, cujos prefeitos não são do mesmo partido do presidente ou do governador têm dificuldades em obter recursos. Os condados permitem juntar os esforços da União com os Estados e os Municípios de determinada área para projetos de *micro ou meso-regiões*, como a Baixada Fluminense ou o Polígono das Secas”. Os condados teriam conselhos, com a participação de representantes dos governos e legislativos envolvidos e da sociedade civil para, inclusive, designar a aplicação dos recursos. Para viabilizar esses projetos comuns, uma das saídas apontadas por Aspásia é criar fundos com recursos de União, Estados e Municípios participantes daquela região, para executar planos estratégicos para toda a área.” (CAMARGO, 2003)

Após a Constituição Federal de 1988 a Constituição do Estado de São Paulo (1989) aprovou o novo sistema das *funções públicas de interesse comum*, que prevê a criação da autarquia territorial, de suporte técnico e apoio ao Conselho de Desenvolvimento, que disporá de recursos no novo fundo, o FUMESP. (Lei 760/1994).

De acordo com Luís José Pedretti, “no processo de reorganização temos que dar muita importância à figura do Conselho de Desenvolvimento, que, na verdade, se transforma num fórum de debates, onde representantes do Estado, dos municípios da RM e da sociedade civil debatem os assuntos de interesse da região”. Este Conselho teria funções “normativas e deliberativas e seria composto (participação paritária) pelo conjunto dos municípios que integram a RM e por representantes do Estado que estejam vinculados às funções públicas de interesse comum”. Esclarece, todavia, que a Constituição Estadual preceitua a participação popular apenas no processo (debate) do planejamento, mas não no Conselho (voto). Explica ainda que no bojo das propostas analisadas junto ao Governo, na gestão anterior, está a reorganização da RMSP (mantendo-se os 39 municípios), com a criação de sete sub-regiões, com Conselhos Sub-Regionais, um Sub-Conselho para cada sub-região, que teriam as suas atribuições definidas pelo Conselho maior” (PEDRETTI, 2000:48-50).

A gestão metropolitana no Brasil, segundo Davanzo e Negreiros, é pouco exitosa e uma das causas disso é o formato de gestão hierárquico, baseado nos executivos estaduais, que garantem “a maioria da representação, em detrimento da participação dos municípios e de suas representações políticas” (op.cit.:364). E completam “esses órgãos jamais dispuseram de meios políticos e financeiros que permitissem intervir efetivamente sobre o crescimento e a estruturação das metrópoles, aliado ao fato de que também não se viabilizaram como instâncias de intermediação política das ações municipais nas áreas metropolitanas, dado o caráter centralizador de suas estruturas” (op.cit.:364).

Sobre a vinculação da Autarquia e do Conselho de Desenvolvimento ao Estado entendem que “Apesar da representação paritária dos municípios e do Estado no Conselho de Desenvolvimento, a vinculação da autarquia ao Estado, que em tese é adequada, pode comprometer, na prática, a constituição de um espaço político regional como instância compartilhada de poder de decisão sobre ações e sobre alocação de recursos. (op.cit.:366). E sobre a participação da sociedade civil alegam ser frágil, restrita, “não facultando [o atual quadro institucional] a inclusão de efetivas representações regionais da sociedade”, e não contemplando o “exercício do controle social” (op.cit:167).

Cotejando suas teses, que reconhece similares, a diversos pontos sugeridos por Peirce, Johnson & Hall, Pacheco alude a esses autores: “Seria um erro para o governo estadual a imposição de uma forma de gestão regional sem ampla consulta à comunidade local” (PEIRCE, JOHNSON, & HALL, 1993:320), e complementa: “Cabe aos deputados estaduais a sensibilidade para autorizar e legitimar a instância regional, em resposta aos sinais dos parceiros locais – governos, cidadãos e empresários – de que estão prontos para a *governance* regional... Daí a necessidade de encontrar interlocutores, estabelecer um *network* de agentes capazes e dispostos a pensar em organizar o futuro da região... [através] de um arranjo flexível e *evolutivo*, a fim de construir a confiança mútua entre as partes e delimitar os contornos desse arranjo através da interlocução” (PACHECO, 1995:205, 207).

A posição do governo do Estado de São Paulo, em 2002, externada pelo então presidente da EEMPLASA-Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA, contemplava soluções “factíveis no bojo de um projeto de gestão metropolitana compatível com as legislações vigentes, [que] não implicariam a alteração do modelo institucional [Lei 760/94], exigindo apenas uma dedicação maior das entidades envolvidas [Conselho; Fundo e Agência] com os aspectos de suporte institucional, administrativo e técnico na

articulação das decisões locais, quanto à compatibilidade com os planos e projetos metropolitanos” (HOTZ, 2000: 96).

A reorganização da RMSP, com a criação dessas Sub-Regiões continua na pauta do governo estadual. Por conseguinte, a discussão do governo estadual em torno de uma readequação institucional das relações intergovernamentais metropolitanas cinge-se à questão da adaptação da RMSP à Lei 760/94, indo até o nível de questões como a sub-regionalização da região, o tipo de entidade ou Agência que dará suporte ao Conselho (autarquia: fundação ou outra) etc., e com um turbinamento da participação da sociedade (exigência constitucional reforçada pelo Estatuto da Cidade: Art.45), embora insuficiente, como já se disse. E sublima-se, compreensivelmente, na agenda a alusão ao pacto federativo e à temática dos novos arranjos inter entes federados. Note-se que as Agências já criadas para as Regiões Metropolitanas de Santos e de Campinas estão vinculadas à Secretaria de Transportes Metropolitanos, portanto de corte setorial. Enquanto a EMPLASA, sujeita à transmutação para a futura Agência da RMSP, está hoje vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento.

Caberá ao Congresso Nacional (ou às Assembléias Legislativas Estaduais, dependendo do nível da mudança) estudar a questão, consciente da realidade da *metropolização da pobreza*, da premência do financiamento das RMs, da falência do modelo atual de hiperautonomia dos entes locais metropolitanos com ausência de coordenação intergovernamental, e ainda, da insuficiência e, via de regra, transitoriedade das recentralizações baseadas em associação voluntária, como os consórcios e os convênios, fóruns, comitês etc., seja com recorte setorial ou calcados em identidade sócio-espacial. Não é tarefa fácil, politicamente, mas é inadiável.

Deve-se ousar ver além dos marcos do regramento legal vigente e, com criatividade, propor novas fórmulas que procurem conciliar os interesses do Estado federado, dos municípios, mas, antes de tudo viabilizem o fazer metropolitano. Vale dizer, possibilitem às RMs, através de suas entidades territoriais, integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum, conforme prescreve a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.¹³

¹³ Estatuto da Cidade - Cap. II, Seção I, Art. 4º: “Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôde-se ver que há concordância geral sobre a necessidade de mudança do quadro institucional das relações intergovernamentais nas RMs. A opinião permeia indistintamente todo o espectro político (e partidário), e é compartilhada por especialistas, estudiosos e técnicos envolvidos com a questão do federalismo e a questão do planejamento urbano regional, de variado leque de entidades, órgãos e instituições.

Foram apresentados também cristalinos elementos de convicção acerca da *metropolização da pobreza* (expressão cunhada por Fernando Rezende) e da necessidade de soluções urgentes para o financiamento das metrópoles.

Ficou demonstrada a necessidade de incremento dos consórcios intermunicipais, inclusive com fortalecimento institucional (personalidade jurídica; regulamentação), embora tenhamos ressaltado o seu caráter suplementar - não sucedâneo de modelo mais abrangente, mais autônomo e integrador (de setores e de governos) como os analisados. Deve-se avaliar experiências de outros países, e - sem a importação seca de modelos prontos - saber extrair o que há de proveitoso, adaptar as boas soluções e moldar o formato adequado à nossa realidade política e cultural. Vale dizer, discutir nova estrutura federativa, que contemple instância similar ao *condado* ou ao *kreis*, em cujo molde se dissolvam (na medida necessária) a atual autonomia municipal do município metropolitano e a atual coordenação do Estado membro, de modo a se alcançar a verdadeira governança regional, com o legitimador compartilhamento da gestão pelos diversos segmentos da sociedade.

Não se poderá perder de vista o extremo cuidado necessário ao trato das propostas de novos arranjos que alterem sensivelmente os níveis de autonomia e jurisdição dos entes federativos. Lembrando Camargo, “maus arranjos” constitucionais podem exacerbar hostilidades e tensões, para os quais devemos estar particularmente atentos no caso brasileiro (op.cit.95), e parafraseando a pesquisadora, sendo “o modelo federativo o ideário consensual das elites políticas” (op.cit.:90), novos arranjos devem resultar de novos consensos.

Portanto, toda política, da ciência e da negociação, será necessária para demonstrar que maior compartilhamento não significa perda de poder da parte, mas aumento de poder do conjunto, como resultado da soma, da cooperação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. São Paulo: CEDEC. Lua Nova, N.33, p.179-181, 1994.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001. 236p. il. tab. (Pesquisas, 24.)
- ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm, BRASILIENSE CARNEIRO, José Mário (Orgs.) Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- AB'SABER, Aziz. Geografia da Necessidade. Entrevista à revista URBS, N.15, SP, 2000, p. 42,43.
- ALVES, Alaôr Caffé. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. Cadernos Fundap, São Paulo, n.22, p.117-131, 1.sem.2002.
- ALVES, Alaôr Caffé. Mesa Redonda: Saneamento e Desenvolvimento: Rumos e Perspectivas. In: Saneamento Ambiental, SP, N.99/set.-out.2003, p.6-8.
- ARRETCHE, Marta. A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem? Espaço & Debates. S.Paulo, v.16, n.39, p.75-86, 1996.
- AZEVEDO, Sérgio e GUIA, Virgínia R. dos Mares. Reforma do Estado e Federalismo: os Desafios da Governança Metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade. Rio de Janeiro: Revan/Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. 632p.
- BONDUKI, Nabil. In: Entrevista à Folha de São Paulo, em 16/04/02, p.A.3.
- BREMAECKER, François E.J. de Necessidades Financeiras para fazer face à Pressão Demográfica sobre os Municípios. Rio de Janeiro, IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001, p.17(Série Estudos Especiais, N.19).
- CAMARGO, Aspásia. A Reforma-Mater – Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. Brasília-Parcerias Estratégicas, N.6/março/1999.
- CAMARGO, Aspásia. Entrevista à Agência Estado/ 2003. Apud:
http://dados.famurs.com.br/portal/inf_noticia_detalhe.asp?cod_noticia=632&cod_leiaute=2.
- CARNEIRO, José Mário Brasiliense. Consórcios, *Kreise* e relações intergovernamentais. In: Consórcio : uma forma de cooperação intermunicipal. S.Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima/CEPAM, 2001.
- CASTELLS, Manuel, BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. Novos Estudos-CEBRAP, São Paulo, v.45, p. 164, jul.1996.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA. Site da Embaixada no Brasil. Brasília 2003.
<http://www.alemanha.org.br/embaixadabrasilia/spr_2/willkommen/infos/grundgesetz/07/CAPort07010.htm>
- DAIN, Sulamis. Dilemas do Estado diante da nova ordem econômica e social. In: Valladares, Licia e Coelho, Magda Prates (Orgs.). Governabilidade e Pobreza no Brasil. Civilização Brasileira. R.Janeiro,1995, p.88-89.
- DAVANZO, Áurea M.Q. e NEGREIROS, Rovena M.C. Desafios da Gestão Metropolitana. In: FONSECA, Rinaldo B., DAVANZO, Áurea M.Q., NEGREIROS, Rovena M.C. (Orgs.). Livro Verde: desafios para a gestão da Região Metropolitana de Campinas. Campinas/São Paulo, UNICAMP;Instituto de Economia/NESUR, 2002, pp. 355-377.
- FELDMAN, Walter. Apresentação (p.6) In: Dinâmicas Metropolitanas. São Paulo, 2002. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/CEPAM.
- FIGUEIREDO, Rubens, LAMOUNIER, Bolívar. As Cidades que dão Certo: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília, 1996, p.184.
- FONTES, Angela, LOPES, Alberto, ALMEIDA, Patrícia (Coords.). Subsídios para o desenvolvimento institucional e a gestão do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. Apud: FONTES, Angela. Descentralização e Recentralização: onde fica o espaço metropolitano. In: CARDOSO, E.D. e Zveibil, V.Z. (Orgs.). Gestão Metropolitana: experiências e novas perspectivas Janeiro. Rio de Janeiro. IBAM/CPU, 1995. 7v.

- GALL, Norman. São Paulo Metrópole – desorganização política e problemas de escala. Braudel Papers, N.29-S. Paulo, 2001, p.7.
- GILBERT, Richard. Encontro Internacional de Cidades – Soluções de Vida Urbana: Toronto (Barcelona/México/Nova York/Paris/Toronto).1991, Câmara Mun.S.Paulo/Inst.Engenharia.
- GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: Uma Necessária Revisão de Concepções. Revista dos Tribunais, v.521, março/79, p.33.
- HOTZ, Eduardo Fontes. As Experiências de Organização Metropolitana no Estado de São Paulo,-RMSP, Baixada Santista e Campinas. In: Dinâmicas Metropolitanas. São Paulo, 2002. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/CEPAM.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/INFURB-Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano - Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana em Aglomerações Urbanas: uma análise comparativa. Vol.1, Brasília, 2001.
- KRELL, Andreas Joachim. O Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública Comparados, S.Paulo, Oficina Municipal, 2003.
- KRELL, Andreas Joachim. Seminário Município no Brasil e na Alemanha: Direito e Administração Pública Comparados, FUNDAP, S.Paaulo, 25/09/2003.
- LESBAUPIN, Henri Michel. Especialistas falam do futuro das Metrôpoles, reportagem em Consulte-Informativo do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva. N.27, p.7. S.Paulo, 2000.
- LIMA, Daniel, e MARCOCCIA, Malu. Entrevista com Jeroen Klink, Livre Mercado, des/2002, N.159, p. 60-61).
- LOMAR, Paulo J. Vilela. A Constituição Brasileira e a Gestão Metropolitana. In : Política Urbana Metropolitana (Pesquisa). Meyer. R.M.P. e Grostein, M.D. (Coords.) SEDU/LUME/FAUUSP/ FUPAM. SP, 2001.
- LOMAR, Paulo J. Vilela. Aspectos Institucionais da Gestão Pública nas Regiões Metropolitanas Brasileiras. Revista dos Transportes Públicos, N.95, p.20-25, ANTP, S.Paulo, 2002.
- LOMAR, Paulo J.Vilela. A Proteção aos Mananciais na RMSP. Debates Sócio Ambientais, v.1, n.3, p.06, S.Paulo, 1996.
- MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.14, n.4, p.21-33, out./dez.2000.
- MARTINS, Vera; LUQUE, Carlos Antônio. O papel dos municípios no desenvolvimento econômico. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, 1999. p. 79-85.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.10, n.3, p.11-20, jul./set.1996.
- MELLO, Diogo Lordello de.xperiências Internacionais em Gestão Metropolitana. In : Gestão Metropolitana: Experiências e Novas Perspectivas, Cardoso, E.D. e Zveibil, V.Z., RJ, IBAM, 1996, p.19-48.
- MENDES, Marcos. Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas. Banco Central do Brasil (DIPOM), Brasília, 1994.
- MEYER Regina M.Proserpi, e GROSTEIN, Marta Dora. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado Metropolitano – Agenda de Ações Metropolitanas de Planos e de Projetos/Subsídios para a elaboração do PPA 2204/2007 (Versão Preliminar-04/07/03). São Paulo, LUME/FAUUSP/CEM.
- MIATELLO, Angelo. Il Federalismo Amministrativo in Germania, Svizzera e Negli Stati Uniti D`America. Relazione per il Convegno “Fisco Lavoro Sviluppo Nord Est oltre la Protesta”, Conegliano, 1998, p.1,2.
- NOVAES, Alexandre. Um avanço possível. O Estado de São Paulo, de 19/09/03.
- PACHECO, Sílvia Regina. Gestão Metropolitana no Brasil: Arranjos Institucionais em Debate. In: VALLADARES, Licia e COELHO, Magda Prates (Orgs.). Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro/Civ.Brasileira, 1995.

PEDRETTI, Luís José. Proposta de Reorganização da Região Metropolitana. In: Dinâmicas Metropolitanas. São Paulo, Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/CEPAM, 2002.

PEIRCE, Neal R., JONHSON, Curtis W., Hall, Jonh Stuart. Citistates: How Urban America can Prosper in a Competitive World. Washington, Seven Locks Press, 1993. *Apud*: PACHECO, Sílvia Regina (op.cit.p.205).

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. Ed. especial. São Paulo, 1999. p. 87-96.

ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia. Governar as Metrôpoles: Dilemas da Recentralização. In: São Paulo em Perspectiva, N.14 (v01.4), SEADE, S.Paulo, 2000, p.89.

SANTOS, Milton. Entrevista a Cadernos Le Monde Diplomatique, Ed. Especial, N.2, 2001: 4,5.