

Gestão Metropolitana: um desafio que se renova

Rovena Negreiros *

RESUMO

O presente artigo recoloca em discussão os desafios à gestão das regiões metropolitanas brasileiras e discute alternativas, algumas já conhecidas, que podem contribuir para a proposição de novas formas de gestão, compatíveis com o abrangente espectro de unidades institucionalizadas. Com vistas a dimensionar o processo de metropolização, tece comentários sobre informações gerais das unidades existentes, comparando o processo instaurado nos anos 70 e retomado nos 90, e coloca em discussão a pertinência do enquadramento das unidades regionais institucionalizadas na categoria de metrópoles, à luz da classificação da rede urbana brasileira. Como complemento, apresenta um cartograma da distribuição das unidades, ilustrando o quão concentrador é o processo no Brasil.

Palavras-chave: metropolização; gestão metropolitana; aglomerações urbanas.

ABSTRACT

The present article discusses the management problems of Metropolitan Brazilian Regions and shows alternatives, some of them already known, that may contribute to the proposal of new models, compatible to the large amount of institutionalized units. Intending to demonstrate the dimension of the metropolization process, it contains general information about units, making a historical comparison between 70s and 90s. It discusses the institutionalized regional units inclusion in metropolitan categories, in spite of the brazilian urban net classification. In addition, it presents a map of the units' distribution, illustrating how intensively concentrated i the process is in Brazil.

Key words: metropolization, metropolitan management, urban agglomerations.

*Advogada, doutoranda em Economia do Setor Público pelo IE/Unicamp. Pesquisadora do Núcleo de Economia Social Urbano e Regional-NESUR do Instituto de Economia da Unicamp. E-mail: rovena.negreiros@planejamento.gov.br

INTRODUÇÃO

O tema gestão metropolitana parece esgotado. Objeto de análises e críticas, por seu perfil imposto por lei federal nos anos 70, foi recolocado nos anos 80, após o repasse aos estados da faculdade de institucionalizar e orientar mecanismos de gestão para unidades regionais, metropolitanas ou não. Novamente, nessa época, o modelo anterior foi exaustivamente revisto e, à luz das limitações identificadas, alguns modelos alternativos chegaram a ser ensaiados.

Nesse processo avaliativo, muitas das sugestões de mudanças foram introduzidas por entidades regionais, mas quase sempre sem sucesso para a efetividade da gestão de um espaço tão complexo e diverso como o metropolitano, especialmente no tocante à pluralidade de atores sociais. Assim, se a gestão das metrópoles segue sendo um dilema diante do aprofundamento das desigualdades, que cada vez mais são sua característica, novos espaços similares, salvaguardadas as escalas, despontam no cenário da urbanização brasileira, alguns também institucionalizados como “regiões metropolitanas”. Inúmeras concentrações urbanas distribuídas pelo território nacional apontam a necessidade de prosseguir o debate sobre formas de gestão que articulem municípios e atores sociais produtores desse tipo de configuração espacial concentradora, fisicamente contínua, porém fragmentada político-administrativamente.

Continua, portanto, sendo pertinente o debate e a reflexão sobre o tema, até porque, de antemão, já se pode ponderar que não há modelo único, reproduzível, adaptável a qualquer espaço. Se são inúmeras as semelhanças, fundamentais são as especificidades que devem ser respeitadas para garantir legitimidade às sistemáticas de gestão.

Assim, este artigo busca reproduzir as colocações que motivaram o debate iniciado no Seminário Caracterização e Tendências da Rede Urbana, ocorrido em Curitiba, visando à sua continuidade. Formulado a partir da experiência de atuação no âmbito do processo de gestão metropolitana, o artigo busca recolocar questões, incitar a reflexão e especular sobre algumas das muitas possibilidades de práticas que possam subsidiar alternativas ao desafio de gerir metrópoles.

O PERCURSO HISTÓRICO DAS INSTITUCIONALIZAÇÕES

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras tem origem no início dos anos 70, simultaneamente ao acelerado processo de urbanização, buscando seu disciplinamento diante do *boom* econômico e de suas seqüelas sociodemográficas. Nesse período, a preocupação do governo central era identificar pólos de desenvolvimento regional e caracterizar regiões homogêneas (COLE, 1967), estabelecendo critérios de regionalização para planejar a sua integração na dinâmica econômica do país. Foram criadas nove regiões metropolitanas, desconsiderando-se as especificidades da organização socioeconômica e as peculiaridades das áreas aglomeradas que essas regiões abrangeriam – elementos fundamentais para a definição do seu modelo de organização e para orientar sua integração com o todo nacional.

Na realidade, a multiplicidade dos determinantes dos processos de urbanização e a constituição de grandes cidades trazem em si uma dificuldade inicial, qual seja, a de caracterizar a estrutura e a história das metrópoles. Além disso, a diversidade de situações que resultam do processo de urbanização no Brasil revela que as economias regionais se estruturaram com dinâmicas completamente distintas entre si. Assim, se a anatomia das metrópoles contemporâneas se assemelha, dado o crescimento industrial e a especialização

de funções urbanas nas grandes cidades, há que se ter em mente que as especificidades históricas não se diluíram nesse processo.

A constituição de áreas metropolitanas, com pólos definidos pela concentração de atividades comerciais e serviços diferenciados, e com periferias com funções residenciais e industriais, é um fenômeno recente de nossa história.

No contexto da urbanização brasileira, identificam-se como determinantes do processo de metropolização: a urbanização acelerada dos anos 60/70; a forte migração que se inicia nos anos 50, com fluxos populacionais de sentido rural-urbano, e a migração acentuadamente urbana a partir dos anos 70; a periferização das cidades médias e grandes; a segregação espacial, acompanhada pela favelização e deterioração de espaços com infra-estrutura urbana; a conurbação e o surgimento das cidades-dormitório; e a especialização das funções urbanas e as demandas comuns por serviços e infra-estrutura urbana.

Esses determinantes fazem com que o processo de metropolização apresente traços comuns em várias metrópoles – mesmo que se desenvolva sob os diferentes ritmos em que ocorrem os fenômenos urbanos – e configure metrópoles diversas quanto às suas características ou seu nível na escala hierárquica da rede urbana brasileira, seja mundial, nacional, regional ou sub-regional. Indiferentemente aos níveis, perpassa o entendimento coletivo, como aponta DENTE (1990), de uma metrópole vista como *grande cidade*, como uma região urbana e cidade capital.

A nova realidade urbanística das metrópoles está assentada num quadro de pobreza, desemprego, ocupação desordenada de seu espaço territorial, falta e deficiência de infra-estrutura, bem como de crise nos serviços urbanos – realidade que se torna ainda mais crítica quando submetida à crise fiscal dos estados ou às privatizações de agências setoriais prestadoras de serviços urbanos. Esse quadro faz com que a gestão metropolitana tenha um objeto de ação que é por si um desafio que se recoloca continuamente.

Numa tentativa de reverter o padrão centralizador e homogeneizador, a Constituição Federal delegou aos estados a competência para promover sua organização territorial a partir das categorias espaciais de Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião. A despeito dessa possibilidade diferenciadora e do fato de várias Constituições estaduais terem dedicado capítulos especiais à organização territorial, o que se nota é uma falta de clareza conceitual para identificar e diferenciar essas categorias, passando os estados a dar prioridade ao estabelecimento de critérios que orientem a institucionalização apenas de unidades metropolitanas. Ao mesmo tempo, os processos oriundos dos legislativos estaduais, que pleiteiam novas institucionalizações, também propõem as metropolitanas, a despeito das características das áreas envolvidas nas formalizações.

A explicação para esse fato decorre em parte da trajetória política implementada pelo governo federal, no período anterior aos anos 90, ao dar prioridade de investimentos e propor programas exclusivos para as nove regiões metropolitanas, então existentes, e ao definir esses espaços como áreas de incidência exclusiva de algumas pesquisas de caráter socioeconômico. A adoção dessa postura alijou parte significativa de municípios de participarem como beneficiários dos programas especiais de investimento, especialmente no tocante à infra-estrutura urbana. Como consequência, registra-se uma proliferação de regiões metropolitanas, que nem sempre expressam a ocorrência de fenômenos urbanos metropolitanos que permitam identificá-las como tal.

REGIÕES METROPOLITANAS: UM CENÁRIO CONCENTRADOR

A partir da Constituição Federal de 1988, a atribuição de criação e institucionalização das Regiões Metropolitanas passou a ser do estados. Essa nova atribuição resultou na criação de mais doze Regiões Metropolitanas em todo país, até o ano 2000 (IPEA, 1998). As regiões instituídas concentram 37,04% da população total brasileira (tabela 1), expressando um elevado grau de concentração, dado que o conjunto de municípios metropolitanos perfaz apenas 317 de um total de mais de 5 mil municípios brasileiros (tabela 2).

No conjunto, verifica-se para as 21 Regiões Metropolitanas, em 2000, um total de 62.800.212 habitantes, apontando para um grau de concentração que se mantém relativamente estável desde os anos 80, passando de 35% para 37% do total da população brasileira.

Considerando distintamente os blocos das regiões institucionalizadas nos anos 70 e nos anos 90, tem-se que 79,21% dessa população está concentrada no primeiro bloco. A taxa de crescimento, ao contrário, é menor nesse bloco, 1,72% ao ano entre 1991 e 2000, aproximando-se da brasileira, 1,63% ao ano no mesmo período. Já, as do segundo bloco situam-se bem acima desta, na ordem de 2,60% ao ano. Mesmo assim, o que chama a atenção é que nos dois blocos há regiões com taxas de crescimento muito expressivas, sendo que seis das nove originais apresentam crescimento superior a 2% ao ano, destacando-se a de Curitiba, com a taxa de 3,18% ao ano, ainda maior que a apresentada entre 1980 e 1991, que era de 2,95% ao ano. No bloco das regiões mais recentes, exceto a de Londrina e a do Colar Metropolitano do Vale do Aço, todas as regiões apresentam crescimento superior a 2% ao ano, sendo que a do Entorno do Distrito Federal é a única que supera o crescimento da de Curitiba, com taxa de 3,52% ao ano.

Depreende-se, desses dados, que o fenômeno da configuração de aglomerações, sejam metropolitanas ou não, permanece expressivo no território nacional. Verifica-se também sua forte incidência sobre áreas densamente urbanizadas, o que se reflete em elevados graus de urbanização (superiores a 90%) presentes em quase todas as regiões já desde os anos 80. No ano 2000, já aproximam-se dos 100% as regiões da Baixada Santista (99,59%), Rio de Janeiro (99,26) e Vale do Aço (99,02%). No extremo oposto, o Colar Metropolitano do Vale do Aço aponta para apenas 60,97% de grau de urbanização, tornando-se mais uma vez questionável sua inclusão entre as "metrópoles".

Pela distribuição no território nacional, essas regiões revelam ainda mais o caráter concentrador do fenômeno urbano, já que estão fortemente concentradas nas regiões Sul e Sudeste (que possuem sete e oito Regiões Metropolitanas, respectivamente), seguidas da Região Nordeste (com quatro), estando apenas uma localizada na Região Norte e outra no Centro-Oeste.

A despeito dessas unidades instituídas, o estudo sobre a caracterização da rede urbana brasileira (CARACTERIZAÇÃO, 1999) identifica apenas treze metrópoles no país, que de fato revelam fenômenos urbanos metropolitanos. Incluem-se entre essas metrópoles os pólos das nove Regiões Metropolitanas institucionalizadas nos anos 70, além de Campinas e do Distrito Federal, ambos polarizando regiões resultantes de institucionalização nos anos 90. São também consideradas metrópoles Goiânia e Manaus, ainda não institucionalizadas. Conclui-se, com esses dados, que 10 das 21 unidades instituídas não contemplam condições que as integrem como metropolitanas e sim como aglomerações urbanas, polarizadas por centros de abrangência regional.

TABELA 1 - REGIÕES METROPOLITANAS INSTITUCIONALIZADAS, POPULAÇÃO TOTAL, GRAU DE URBANIZAÇÃO E TAXAS DE CRESCIMENTO - 1980/2000

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO TOTAL				GRAU DE URBANIZAÇÃO			TAXA DE CRESCIMENTO			
	1980	1991	1996	2000	1991	1996	2000	80/91	91/96	96/2000	91/2000
Antigas											
RM de São Paulo	12.588.749	15.444.941	16.583.234	17.402.335	97,85	96,52	95,79	1,88	1,46	1,21	1,33
RM do Rio de Janeiro	8.772.277	9.814.574	10.192.097	10.871.960	99,18	99,22	99,26	1,03	0,77	1,63	1,11
RM de Belo Horizonte	2.618.801	3.445.574	3.812.888	4.251.350	94,70	93,87	98,04	2,53	2,08	2,76	2,33
RM de Porto Alegre	2.305.552	3.051.575	3.274.777	3.507.624	96,30	94,88	96,47	2,58	1,45	1,73	1,57
RM de Recife	2.282.445	2.792.943	2.947.203	3.331.552	94,79	95,01	97,02	1,85	1,10	3,11	2,00
RM de Salvador	1.723.167	2.423.995	2.630.855	3.018.326	98,06	97,52	98,42	3,15	1,68	3,49	2,41
RM de Fortaleza	1.580.069	2.307.017	2.582.820	2.843.304	97,51	97,67	97,72	3,50	2,32	2,43	2,37
RM de Curitiba	1.497.352	2.061.531	2.431.804	2.725.505	91,53	91,56	92,35	2,95	3,42	2,89	3,11
RM de Belém	1.021.473	1.401.305	1.574.487	1.794.981	66,48	60,89	97,72	2,92	2,40	3,33	2,82
SUBTOTAL	34.389.885	42.743.455	46.030.165	49.746.937	96,25	95,33	96,63	2,00	1,52	1,96	1,72
Recentes											
RM do Entorno do DF	1.520.026	2.161.709	2.561.123	2.941.957	89,76	90,17	93,34	3,25	3,51	3,53	3,52
RM de Campinas	1.276.801	1.866.025	2.094.596	2.333.022	95,10	95,83	97,07	3,51	2,38	2,73	2,54
RM da Baixada Santista	961.243	1.220.249	1.309.263	1.474.665	99,57	99,60	99,59	2,19	1,44	3,02	2,11
RM de Vitória	706.244	1.064.919	1.182.354	1.336.521	98,09	98,49	98,65	3,80	2,15	3,11	2,51
RM de Natal	554.223	826.208	921.491	1.038.830	87,98	88,42	87,33	3,70	2,24	3,04	2,60
RM do Norte Nordeste Catarinense	520.784	728.499	825.738	906.045	84,22	82,98	88,62	3,10	2,58	2,35	2,41
RM de Florianópolis	454.519	629.183	680.279	800.468	83,64	84,06	90,06	3,00	1,60	4,15	2,74
RM de Londrina	434.177	553.314	599.729	647.788	91,79	93,37	94,81	2,23	1,65	1,95	1,71
RM do Vale do Itajaí	342.818	451.713	499.720	557.807	79,41	79,30	85,87	2,54	2,08	2,79	2,31
RM de Maringá	267.587	381.569	431.322	473.897	92,74	93,40	95,43	3,28	2,52	2,38	2,41
RM do Vale do Aço	276.620	325.806	354.306	399.385	98,09	96,63	99,02	1,50	1,72	3,04	2,37
RM do Colar Metropolitano do Vale do Aço	169.719	169.960	174.285	142.890	52,03	55,40	60,97	0,01	0,51	-4,84	-1,91
SUBTOTAL	7.484.761	10.379.154	11.634.206	13.053.275	91,24	91,58	93,90	3,02	2,35	2,92	2,60
Total RMs	41.874.646	53.122.609	57.664.371	62.800.212	95,27	94,57	96,39	2,19	1,65	2,16	1,81
Brasil	119.003.540	146.825.475	157.079.572	169.544.443	75,59	78,36	81,22	1,93	1,36	1,93	1,61
Total RMs/Brasil (%)	35,19	36,18	36,71	37,04	-	-	-	-	-	-	-

FONTE: IBGE - Censo Demográfico 1980, 1991 e 2000; Contagem Populacional 1996

TABELA 2 - REGIÕES METROPOLITANAS INSTITUCIONALIZADAS, NÚMERO DE MUNICÍPIOS, LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA E CLASSIFICAÇÃO DO PÓLO

REGIÕES METROPOLITANAS	N.º DE MUNICÍPIOS	GRANDES REGIÕES BRASILEIRAS	CLASSIFICAÇÃO DO PÓLO ⁽¹⁾
Antigas			
RM de São Paulo	39	SE	MG
RM do Rio de Janeiro	19	SE	MG
RM de Belo Horizonte	26	SE	MN
RM de Porto Alegre	23	S	MN
RM de Recife	14	NE	MN
RM de Salvador	10	NE	MN
RM de Fortaleza	9	NE	MN
RM de Curitiba	19	S	MN
RM de Belém	5	N	MR
Recentes			
RM do Entorno do DF	22	CO	MN
RM de Campinas	19	SE	MR
RM da Baixada Santista	9	SE	CR
RM de Vitória	5	SE	CR
RM de Natal	6	NE	CR
RM do Norte Nordeste Catarinense	20	S	CSR1
RM de Florianópolis	22	S	CR
RM de Londrina	6	S	CR
RM do Vale do Itajaí	16	S	CSR2
RM de Maringá	8	S	CSR1
RM do Vale do Aço	4	SE	CSR1
RM do Colar Metropolitano do Vale do Aço	16	SE	

FONTES: IPEA (1998)

(1) Classificação geral da rede urbana do Brasil, segundo IPEA/NESUR/IBGE, com as seguintes categorias:

- MG - Metrópole Global
- MN - Metrópole Nacional
- MR - Metrópole Regional
- CR - Centro Regional
- CSR1 - Centro Sub-Regional 1
- CSR2 - Centro Sub-Regional 2

A baixa eficácia e efetividade dos modelos de gestão metropolitana percebida no desempenho das regiões originais (IPEA, 1998) tende a se reproduzir nos processos de institucionalizações que se proliferam. Em parte, por não identificar quais são os reais problemas metropolitanos, separando-os dos problemas locais, assim como por desconsiderar a complexa dimensão política e financeira que as questões metropolitanas envolvem. O mesmo simplismo e homogeneidade é reproduzido nos modelos dispostos nas legislações estaduais.

Por outro lado, se o impulso motivador das novas institucionalizações era usufruir do benefício dos programas federais ou seus investimentos, mais uma vez essa expectativa será frustrada, já que temas metropolitanos não representam prioridade nas agendas governamentais dos respectivos estados e municípios-pólo.

BRASIL

REGIÕES METROPOLITANAS INSTITUCIONALIZADAS



OS LIMITANTES DA GESTÃO METROPOLITANA

Além das dificuldades quanto à identificação de fenômenos efetivamente metropolitanos e dos embates políticos para institucionalização de unidades metropolitanas, outras restrições se impõem ao serem pensados modelos de gestão metropolitana para a realidade brasileira. De partida, cabe alertar que o modelo de gestão metropolitana não pode ser uniforme para todas as regiões do país, mas deve ser estabelecido dependendo, fundamentalmente, dos arranjos políticos possíveis e da condição econômica e financeira que os municípios envolvidos apresentam particularmente em cada região.

Nesse sentido, a primeira restrição que se impõe ao se pensarem modelos de gestão metropolitana está ligada à fragmentação governamental que a gestão metropolitana envolve. No caso brasileiro, por se tratar de um regime federativo, essa gestão conta com a presença de dois e até três níveis de governo, que nem sempre mantêm relações harmoniosas entre si. Pelo contrário, desenvolvem disputas político-partidárias que acabam por prejudicar a tomada de decisões voltadas ao interesse metropolitano. Outra restrição é a dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum sem a necessária articulação que os temas metropolitanos requerem, o que acaba gerando disputas de poder e uma total inobservância do planejamento metropolitano, quando este existe.

Outro aspecto de conflito na gestão metropolitana está ligado ao princípio constitucional do regime federativo, que resgata a autonomia política e fiscal do município, ainda que boa parte deles encontre limites financeiros para gerir suas administrações com autonomia. Esse resgate do municipalismo reforçou essa instância federativa, credenciando o município como interlocutor nas decisões metropolitanas mas, ao mesmo tempo, reservando-lhe o direito de assumir apenas sua própria decisão.

Da mesma forma, as políticas federais recentes, em especial as de cunho social, particularmente as de educação (Fundef) e de saúde (EC nº 29/00), são dirigidas aos municípios sem considerar o aspecto metropolitano que envolvem. O processo de descentralização, ao reforçar a ação particularizada do município, caminha na direção contrária à realização de políticas metropolitanas.¹

Outro limite posto à gestão metropolitana decorre da visão política dos prefeitos no trato dos problemas de sua cidade, como se ela não fizesse parte de um contexto regional metropolitano. Desconsideram o cidadão metropolitano que se desloca diariamente para trabalhar, ou na busca de satisfazer suas demandas por consumo de bens e serviços que nem sempre estão disponíveis no seu município.

A despeito dessas restrições de caráter político e jurídico-institucional que envolvem a gestão metropolitana, um aspecto fundamental está ditado pela demanda de recursos financeiros que as decisões e soluções dos problemas metropolitanos implicam. Assim como as soluções técnicas nem sempre podem ser adotadas isoladamente por um só município, nem mesmo pela cidade-pólo que em geral tem maior dinamismo econômico, o volume de recursos exigidos para o enfrentamento dos problemas metropolitanos poderia ser obtido e otimizado com um esforço coletivo de todos os níveis de governo. Portanto, a dimensão técnico-financeira que os problemas urbanos metropolitanos impõem não é possível de ser

¹ Um exemplo de política social de caráter metropolitano é a constituição de sistemas de previdência articulados, na medida em que a Constituição Federal permite às prefeituras municipais instituir sistemas de previdência pública municipal para seus funcionários. Como pequenos municípios nem sempre têm como viabilizar financeiramente essa previdência municipal, o contexto metropolitano tornaria mais factível a viabilidade financeira de um sistema previdenciário dessa natureza.

equacionada no âmbito municipal isoladamente, em especial se for considerado o baixo grau da capacidade de investimento que as administrações municipais apresentam e o comprometimento de suas receitas fiscais com a dívida pública.

O quadro social desalentador que marca as Regiões Metropolitanas, expresso por uma elevada presença de população pobre, altas taxas de desemprego, ocupação desordenada do território, falta e déficit de infra-estrutura urbana e social, violência urbana, em parte decorrente de alguns desses fatores, e crise na provisão de infra-estrutura, torna ainda mais difícil encontrar soluções. Essa dificuldade se acentua considerando que as privatizações dos serviços urbanos e das agências de infra-estrutura operam com uma lógica capitalista, que implica na remuneração da prestação de serviços. A condição de renda de grandes parcelas da população, já marginalizadas no acesso a esses serviços enquanto ofertas públicas, não poderá garantir seu acesso, dada a exigência do pronto pagamento pela prestação do serviço, quando ofertado pela iniciativa privada.

Outro aspecto de fundamental relevância diz respeito ao envolvimento da sociedade na discussão da temática metropolitana. Em geral, os cidadãos têm uma visão dos problemas urbanos numa perspectiva local, delegando a responsabilidade de enfrentamento desses problemas apenas à administração municipal. É preciso superar essa visão fomentando a idéia de cidadania metropolitana, ressaltando direitos que abrangem um circuito territorial maior que o município.

REFLEXÃO SOBRE ALTERNATIVAS À GESTÃO

A Constituição Federal de 1988 e as Constituições estaduais abriram espaço para modificações substanciais nos formatos institucional e financeiro dos arcabouços de gestão metropolitana. Nesse sentido, cabe às administrações estaduais e municipais se reestruturarem para enfrentar uma nova agenda governamental, definindo um aparato institucional de gestão metropolitana que dê conta dos problemas a serem enfrentados.

A perspectiva de institucionalização de região metropolitana em diversos estados brasileiros tem despertado preocupação e interesse, por parte das administrações municipais, em se estruturar para responder às demandas urbanas metropolitanas. Essas demandas deverão ser respondidas com a formulação de políticas públicas de caráter metropolitano e a participação dos municípios que integram as referidas regiões, representantes dos estados, assim como de outros segmentos da sociedade metropolitana.

Para tanto, é preciso que se discutam formatos de gestão metropolitana que atendam às reais funções públicas de interesse comum peculiares a cada região. A instituição de mecanismos de gestão metropolitana deve observar quatro pontos fundamentais para assegurar sua eficácia e efetividade. O primeiro está ligado à necessidade de um planejamento metropolitano, que viabilize a intervenção nos principais processos estruturantes da Região Metropolitana; o segundo, à possibilidade de ganhos de escala na implementação dos serviços e da infra-estrutura; o terceiro, à possibilidade de maior racionalidade alocativa e administrativa; e o quarto, à maior racionalidade na apropriação e uso de recursos financeiros.

O agravamento dos problemas de dimensão supramunicipal vem impondo novas formas de enfrentamento, por meio de associações e parcerias entre municípios, e entre estes e órgãos estaduais e/ou iniciativa privada. A consciência da crise de recursos e a tendência ao aumento das responsabilidades dos governos locais na prestação de serviços contribuem para a maior receptividade dos executivos municipais às idéias de associativismo e parcerias.

A despeito das diferentes formas de articulação entre as instâncias públicas envolvidas, o financiamento das funções públicas de interesse comum no nível metropolitano conta com recursos do plano plurianual de investimentos e do orçamento anual regionalizado das instâncias envolvidas (Estado e municípios), conforme prevêem as constituições estaduais. Estão ainda abertas – e muito pouco otimizadas – outras fontes financeiras que venham a ser negociadas, de acordo com a legislação complementar relativa à institucionalização dessas regiões.

Entretanto, dada a escala dos problemas urbanos que regiões densamente urbanizadas vivenciam, parece insuficiente depender apenas de recursos orçamentários, em especial se considerada a crise financeira que os estados e municípios vêm atravessando, assim como as limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse caso, faz parte do desafio da gestão encontrar outras formas que possibilitem maior racionalidade alocativa de recursos administrativos e financeiros, particularmente com a ampliação das responsabilidades, decorrentes da descentralização de ações públicas, para os governos locais.

É necessário identificar as instâncias que estarão articuladas para enfrentar os problemas urbanos metropolitanos, definindo e compatibilizando as dotações de recursos de cada instância, considerando as diferentes capacidades de gasto e a abrangência do benefício alcançado.

No tocante ao equacionamento financeiro, um aspecto que deve ser reconsiderado é a descontinuidade e a incidência pontual de muitos aportes de recursos. Se se pretende viabilizar a formulação e execução de políticas públicas metropolitanas, a questão central está em definir aportes de recursos – sejam públicos ou articulados com a iniciativa privada –, porém de forma contínua, para que garantam um fluxo permanente para fazer frente aos gastos metropolitanos.

Nesse sentido, uma idéia que merece ser debatida é a participação das instâncias envolvidas na gestão metropolitana, por meio de contribuições financeiras compulsórias, no intuito de se criarem compromissos quanto às decisões sobre onde os gastos devem ser prioritariamente realizados. Essa participação financeira compulsória pode ter origem em percentuais dos orçamentos dos estados e dos municípios, na constituição de um fundo metropolitano ou na elaboração do orçamento metropolitano – hipótese que aponta para maior eficácia mas que é de difícil efetivação já que envolve instâncias político-administrativas de diferentes esferas de governo.

Com relação à realização das funções públicas de interesse comum de âmbito metropolitano, algumas sugestões históricas seguem recorrentes como a unificação das tarifas de serviços públicos municipais, podendo sua gestão e até mesmo sua execução serem prestadas pelos municípios.² Se por um lado, a unificação da tarifa contribui para evitar uma possível concentração da demanda da população pelos serviços mais baratos, por outro, ela requer ser acompanhada de um serviço de qualidade homogênea entre os municípios. Essa possibilidade permitiria um equilíbrio no atendimento à população, tanto em relação à qualidade quanto ao valor do serviço prestado, e garantiria qualidade e uniformidade do serviço, independentemente da condição sócio-econômica da população ou do município. Necessária, para tanto, ser equalizada por mecanismos de compensação definidos entre os gestores metropolitanos.

²Nesse sentido, durante os anos 70 e início dos 80, órgãos e municípios metropolitanos desenvolveram esforços que resultaram, efetivamente para alguns, positivos no tocante a serviços telefônicos, de transporte público de passageiros, dentre outros. Com as privatizações em curso, o próprio serviço de telefonia apresentou retrocesso, tarifando heterogeneamente aglomerações contínuas. Tal fato mostra que certas discussões que já eram entendidas como superadas readquirem sentido (e urgência).

Outra idéia que vem sendo discutida em fóruns específicos e que em alguns estados chegou até a ser integrada entre os dispositivos constitucionais – como no caso do Estado do Paraná – é a relativa a criar ou estimular mecanismos de compensação financeira internamente à região metropolitana, visando corrigir desequilíbrios decorrentes de eventuais ônus de municípios que sofram limitações por perda de arrecadação proveniente de planejamento metropolitano ou que tenham tido maior participação no desempenho das funções públicas de interesse comum. Essas compensações podem ser realizadas, inclusive, com relação às transferências tributárias para os programas metropolitanos.

Uma lacuna percebida nos modelos e na prática de gestão das nove Regiões Metropolitanas originais diz respeito à participação da sociedade no processo (IPEA, 1998). Para que ocorra a participação democrática mais efetiva no processo de gestão, é necessário criar canais apropriados de comunicação e participação da sociedade civil. Um desses canais pode ser acionado pela realização e regularidade de audiências públicas, que esclareçam a natureza dos problemas e as possibilidades de solução, ajudando a criar aliados na tomada de decisão, assim como contribuam para apresentação de outras soluções que não só aquelas pensadas pelas estruturas institucionais formalmente constituídas.

Para que os modelos de gestão metropolitana se constituam de forma mais eficaz é fundamental ainda uma articulação política entre os diferentes níveis governamentais, envolvendo também a população metropolitana, não só nos debates como na busca de resoluções para os seus conflitos e problemas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao contrário das regiões metropolitanas institucionalizadas nos anos 70, contemporâneas ao crescimento econômico brasileiro e contando com um Estado provedor de bens e serviços, que não foi capaz de dar conta das demandas em curso, as criadas ao longo dos anos 90 surgem num momento de crise e transformação do Estado brasileiro, com desaceleração da economia (ainda que com uma pequena retomada em meados da década) e com um quadro de desregulamentação das agências prestadoras de serviços públicos, o que impõe uma necessidade maior de repensar a gestão metropolitana.

Nessas áreas – principais símbolos do quadro de caos urbano em que se encontram as cidades brasileiras, assim como da importância econômica que representam – se concentram as mais emergentes demandas por políticas públicas urbanas.

Buscar alternativas que induzam um processo de gestão que resulte em ganhos referentes ao âmbito técnico-administrativo e que instaure uma participação com legitimidade política é, portanto, uma necessidade que se recoloca. Nesse sentido, cabe lembrar que a transformação legal de espaços que de fato não se configuram como metropolitanos, mas que surgem quase como resultantes de um *desejo político* quanto ao *status* urbano que envolve as metrópoles, pode implicar em maiores dificuldades para o exercício da gestão.

Em qualquer caso, a eficácia da gestão não pode prescindir da ampla articulação entre esferas de governo, instituições e sociedade, e da equação financeira que deve ser estruturada, não só com recursos próprios, pois estes nem sempre são suficientes para dar conta das demandas de investimentos metropolitanos, mas abrindo outras fontes de financiamento. Dentre elas, as decorrentes da privatização das agências de infra-estrutura (telefonia, energia, estradas) e as resultantes das parcerias entre o setor público e empresas privadas localizadas nas regiões metropolitanas, redistribuindo os benefícios dos investimentos públicos realizados, que nem sempre correspondem a contrapartidas passíveis de contribuir para a melhoria das condições de urbanidade que as metrópoles requerem.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil**. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1967.

CANO, Wilson (Coord.). **Metropolização e urbanização**: desafios da política urbana. Campinas: UNICAMP/IE/SEP/Fecamp, 1992.

CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil. Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IBGE; Campinas: UNICAMP/IE/NESUR, 1999. 2v. (Coleção pesquisas, 3).

COLE, H. J. Desenvolvimento metropolitano integrado no Brasil. In: BRASIL. Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. **Áreas metropolitanas e desenvolvimento integrado no Brasil**. Rio de Janeiro: SERFHAU-SENAM, 1967. p.11-25.

DENTE, Bruno. Metropolitan governance revisited, or how to avoid error of the third type.

Governance: An International Journey of Policy and Administration, Oxford, v.3, n.1, jan. 1990.

IPEA. **Caracterização das Regiões Metropolitanas institucionalizadas**. Brasília: IPEA/DEPRU/CGEPUR; Campinas: UNICAMP/NESUR, 1998. 4v.

ZVEILBEL, Victor Z.; CARDOSO, Elizabeth D. (Org.). **Gestão metropolitana**: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. 188p.