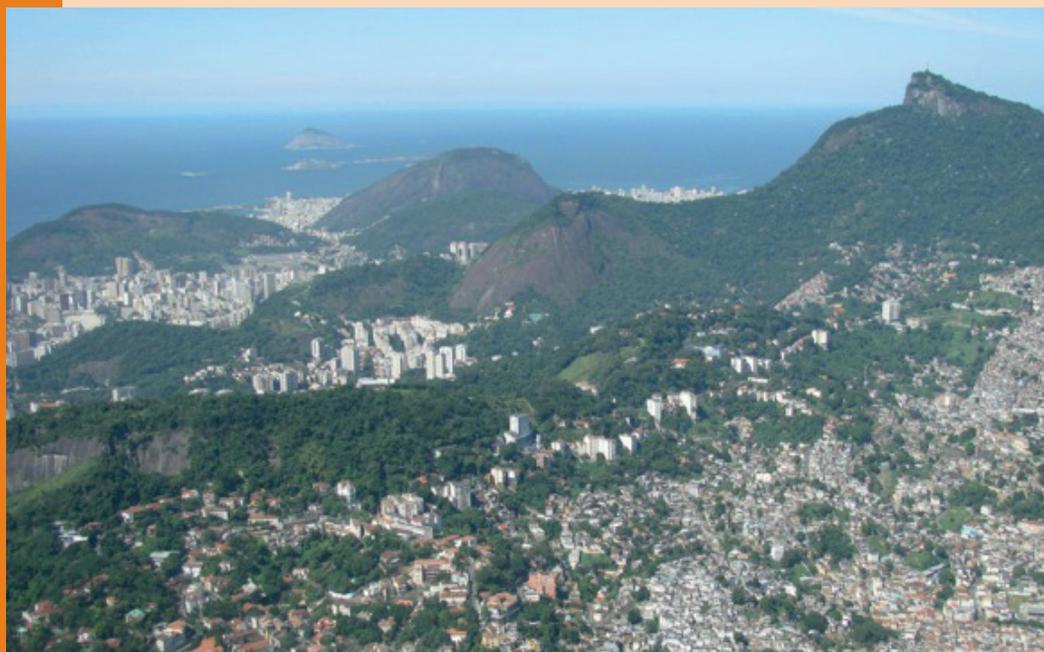


BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

# REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

**Um paradoxo de desafios  
e oportunidades**

**Fernanda Magalhães (ed.)**





# **REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL**

---



BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

# **REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL**

---

**Um paradoxo de desafios  
e oportunidades**

**Fernanda Magalhães**

*Editora*

© 2010, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, no todo ou em parte, ou a utilização sob qualquer forma ou por quaisquer meios, quer eletrônicos ou mecânicos, inclusive fotocópias, gravação ou qualquer sistema de armazenagem ou recuperação de informação, sem a permissão prévia por escrito do BID.

Banco Interamericano de Desenvolvimento  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos da América  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

As opiniões expressas neste livro pertencem aos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Cataloging in Publication data provided by the  
Inter American Development Bank  
Felipe Herrera Library

Regiões metropolitanas no Brasil : um paradoxo de desafios e oportunidades /  
Fernanda Magalhães, editora.

296p. 15,2 x 22,8cm.

Includes bibliographical references

ISBN: 978-1-59782-127-8

1. Metropolitan areas — Brazil. 2. Metropolitan finance — Brazil. 3. Metropolitan government — Brazil. 4. Metropolitan areas—Latin America. I. Magalhães, Fernanda. Inter-American Development Bank.

HT334.B6 R44 2010

*Para encomendar este livro, contatar:*

Pórtico Bookstore  
1350 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20005  
Estados Unidos da América  
Telefone: (202) 312-4186  
E-mail: [portico.sales@fceusa.com](mailto:portico.sales@fceusa.com)

## **AGRADECIMENTOS**

O conteúdo deste livro foi elaborado por diversos autores convidados pela Divisão de Gestão Fiscal e Municipal, da Gerencia de ICF do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O editor agradece a colaboração dos autores.

Agradece em especial ao apoio recebido a esta iniciativa no BID do Chefe de Divisão, Vicente Fretes, do representante do BID no Brasil em exercício durante a preparação do livro, Jose Luis Lupo, e a Eduardo Rojas e Jose Brakarz, meus colegas, que contribuíram com seus valiosos comentários. Não pode ainda deixar de referir a colaboração das assistentes de projeto, Paula Cabral e Fernanda Campello em todos os temas de rotina.



# Sumário

PREFÁCIO .....	ix
INTRODUÇÃO .....	xi
CAPÍTULO 1: GOVERNANÇA DE REGIÕES METROPOLITANAS DA AMÉRICA LATINA .....	1
<i>Eduardo Rojas</i>	
CAPÍTULO 2: PANORAMA ATUAL DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS .....	19
<i>Sol Garson, Luiz César Queiroz Ribeiro e Marcelo Gomes Ribeiro</i>	
CAPÍTULO 3: EM BUSCA DE UM NOVO MODELO DE FINANCIAMENTO METROPOLITANO .....	45
<i>Fernando Rezende</i>	
CAPÍTULO 4: A CONSTRUÇÃO DE NOVAS GOVERNANÇAS PARA AS ÁREAS METROPOLITANAS: O CENÁRIO BRASILEIRO .....	99
<i>Jeroen Johannes Klink</i>	
CAPÍTULO 5: O PAPEL DO SETOR PRIVADO E DA SOCIEDADE CIVIL NAS NOVAS GOVERNANÇAS METROPOLITANAS BRASILEIRAS .....	123
<i>André Urani</i>	
CAPÍTULO 6: POTENCIALIDADES DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA A GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL .....	169
<i>Paula Ravanelli Losada</i>	
CAPÍTULO 7: RADIOGRAFIA DO ASSOCIATIVISMO TERRITORIAL BRASILEIRO: TENDÊNCIAS, DESAFIOS E IMPACTOS SOBRE AS REGIÕES METROPOLITANAS .....	197
<i>Fernando Luiz Abrucio, Hironobu Sano e Cristina Toth Sydow</i>	
EPÍLOGO: AS REGIÕES METROPOLITANAS NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO: UMA AGENDA POSSÍVEL .....	235
<i>Nadia Somekh</i>	
CONCLUSÃO .....	249
SOBRE OS AUTORES .....	261



## **PREFÁCIO**

Uma das características mais marcantes do processo de urbanização no Brasil é a sua metropolização. Em 2007, data do último Censo, quase metade da população brasileira vivia em regiões metropolitanas. Esta concentração populacional resulta especialmente de maiores oportunidades de emprego e melhor acesso a serviços públicos do que em outras regiões.

A economia das regiões metropolitanas brasileiras em 2007 representava 58% do PIB nacional e albergava 80% das sedes das maiores empresas. Essa atividade econômica se estende sobre o território jurisdicional de vários municípios, constituindo um sistema em rede com fortes interdependências funcionais.

Infelizmente, junto a estas grandes vantagens oferecidas pelas regiões metropolitanas, coexistem graves problemas sociais e ambientais. Um em cada quatro habitantes metropolitanos vive em condições de pobreza, e um terço da população não dispõe de condições adequadas de saneamento básico. A escassez de recursos para o financiamento dessa necessária infraestrutura é um dos grandes gargalos ao seu desenvolvimento sustentável. A gestão descentralizada desses territórios impõe graves limitações ao desenvolvimento econômico equilibrado e ao seu bem estar social. Uma boa governança que permita guiar o seu desenvolvimento futuro e uma adequada prestação de serviços ao conjunto metropolitano — população e empresas — constitui um dos maiores desafios a enfrentar.

Esta publicação é o resultado de uma reflexão, desenvolvida conjuntamente por membros do governo brasileiro, a academia e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, acerca do paradoxo que representa importância das regiões metropolitanas para o desenvolvimento brasileiro x a fragilidade de seus mecanismos de governabilidade e de financiamento. Enfocando as questões de governança e financiamento metropolitano, que vêm gradualmente retomando importância na agenda nacional, procura contribuir para o desenho de políticas públicas que possam melhorar a qualidade de vida nas cidades.

Essas questões são também particularmente pertinentes no caso geral da América Latina e Caribe, um continente altamente urbanizado e po-

larizado por regiões metropolitanas, moldado pela rápida disseminação do processo de descentralização, que, com o objetivo de aumentar a competitividade e promover o crescimento da economia local, transferiu para os níveis subnacionais responsabilidades públicas de prestação de serviço e infraestrutura, sem o desenvolvimento de uma capacidade institucional, fiscal e financeira adequado. É unanimidade entre os vários autores do livro que, apesar do protagonismo e importância desses territórios metropolitanos na estrutura urbana brasileira, os arranjos de gestão e organização e o financiamento das áreas metropolitanas são bastante frágeis.

O presente livro foi organizado a partir dessa discussão e está estruturado em dez capítulos. Os capítulos foram preparados por especialistas de reconhecida competência na matéria, e oferecem, a partir de uma perspectiva do desenvolvimento e do planejamento urbano, uma visão multifacetada e multidisciplinar do assunto. A partir de um olhar centrado especificamente sob a realidade social, econômica e espacial das áreas metropolitanas brasileiras, apresentam quer abordagens teóricas, quer análises de experiências internacionais e nacionais. Seu público alvo são as autoridades de governo, nas três esferas de poder — federal, estadual e municipal — tomadores de decisão, técnicos, estudiosos e acadêmicos do setor.

*Vicente Fretes*

Chefe de Divisão de Gestão Fiscal e Municipal (FMM)  
Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

## INTRODUÇÃO

# Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades

*Fernanda Magalhães*

Esta introdução destaca os principais desafios que a temática das regiões metropolitanas apresenta no contexto brasileiro, considerando em particular sua relativa fragilidade institucional e de gestão e as dificuldades de financiar obras que possam colmatar suas carências acentuadas de serviços básicos, infraestrutura urbana e habitação. O objetivo é oferecer aos leitores um panorama geral da problemática no Brasil que possa servir para um entendimento claro do conteúdo apresentado nos capítulos seguintes, com o aprofundamento de temas específicos, e de suas implicações na conformação de uma possível agenda e encaminhamento da questão. Destaca o papel de protagonismo das regiões metropolitanas no processo de estruturação territorial urbana do país e a evolução histórica que teve o tratamento do tema no âmbito do poder público. Conclui apontando algumas possíveis diretrizes de ação futura, em particular nos aspectos relativos a governo e financiamento metropolitanos.

### **Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**

Uma das características mais marcantes do processo de urbanização no Brasil é a sua metropolização. Esse processo se deu mediante um crescimento intenso das cidades durante o período de 1970 a 1990, polarizado por centros metropolitanos, conformando aglomerados urbanos que apresentam dinâmicas que se estendem além das fronteiras de uma autoridade local. Estas regiões constituem sistemas com forte interdependência funcional regional (econômica, social e político-administrativo)<sup>1</sup> com mercados de trabalho e

---

<sup>1</sup> As aglomerações urbanas concentram 50% da capacidade produtiva do país e estão fortemente inter-relacionadas a outras aglomerações nacionais e internacionais.

serviços envolvendo vários municípios. Assumindo formas variadas, esses territórios locais em rede apresentam vantagens competitivas face à economia globalizada (Krugman, 1996 e 97), mas também apresentam problemas característicos que afetam tanto as pequenas quanto as grandes cidades das áreas metropolitanas.

Em 1960, ano que inicia a década em que Brasil se torna um país urbano, as regiões metropolitanas detinham 21,4% da população brasileira num total de 15 milhões. Em 1970 o valor cresceu para 25,3%, em 1980 para 28,9%, em 1991 alcançou os 29,2% – num total de 42,7 milhões –, e em 2000 correspondiam a aproximadamente 45% da população (76 milhões de pessoas). Essa população metropolitana possuía, em 2000, uma renda agregada mensal de aproximadamente R\$31 bilhões (61% da renda nacional)<sup>2</sup> No mesmo período – entre 1960 e 1970 – a população do país teve um crescimento de 2,1 vezes (de 70 para 146,2 milhões de pessoas), enquanto nas regiões metropolitanas esse valor alcançou 2,8. As regiões metropolitanas que apresentaram no penúltimo período censitário (1991-1997) maior ritmo de crescimento anual foram as de Fortaleza, Salvador e Curitiba (acima de 3%), e, em todas três, houve uma intensificação da concentração nas periferias (3,04% ao ano na periferia contra 1,37% ao ano no polo). São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores regiões, acompanhadas de Recife, cresceram bem abaixo desses valores, respectivamente 1,85% ao ano para São Paulo e Recife, e 1,01% ao ano para o Rio. Em 1991 todas as regiões metropolitanas brasileiras superaram a população em um milhão (Bremaeker, 2000).

Nessas regiões metropolitanas, que se constituem nos principais motores do desenvolvimento do país,<sup>3</sup> acumularam-se também os problemas. Na atualidade apresentam carências acentuadas de serviços básicos e de infraestrutura urbana, elevados níveis de pobreza (50% da população pobre do país e 90% dos domicílios em favelas), problemas ambientais e de segurança. Nas 29 regiões metropolitanas (30, se incluída a Ride-DF) instituídas por lei (num total de 463 municípios), 1 em cada 4 habitantes vive em condição de pobreza e 31% da população enfrenta um serviço deficiente de saneamento básico (água e esgoto). Áreas metropolitanas como São Paulo, com fortes características industriais, sofreram ainda um impacto direto da reestruturação da economia global dos anos 1990, e encaram a problemática de grande

---

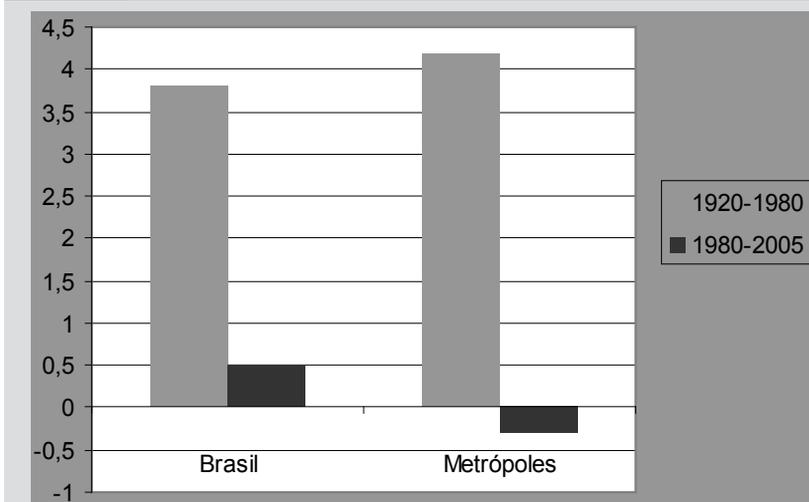
<sup>2</sup> Ribeiro, L. Agosto 2008. *Le Monde Diplomatique Brasil*.

<sup>3</sup> No universo de 5.562 municípios brasileiros, 73% abrigam até 20 mil habitantes e apenas 10% concentram quase 80% da população.

concentração de indústrias obsoletas, forçando uma busca por alternativas econômicas de reestruturação da sua base produtiva.

Esse processo de urbanização intenso, que representou para o Brasil uma verdadeira revolução econômica e populacional, foi acompanhado por um acúmulo de desequilíbrios fiscais, sociais e monetários, culminando nos anos 1980 com a implosão do seu modelo de desenvolvimento. Entre 1980 a 2005, o país estagnou economicamente. Perdeu-se uma geração – no Rio de Janeiro o crescimento do PIB foi de 0,27% ao ano, o de São Paulo foi de 1,5% ao ano. Ou seja, a população cresceu, mas não gerou riqueza. As taxas de desemprego no período ficaram em torno de 12% ao ano. Durante esse período, presenciamos uma taxa de crescimento econômico maior nas regiões metropolitanas que a taxa verificada no resto do país (reforçando a hipótese de que a espinha dorsal do crescimento do país estava concentrada nas regiões metropolitanas), na fase mais recente verificamos uma inflexão no papel das áreas metropolitanas. Elas continuam a absorver uma parcela grande do acréscimo populacional, mas passam por estagnação econômica resultante de um processo de fraturas das cadeias produtivas, e também já não acompanham com a mesma intensidade a queda nos índices de desigualdade verificados no país. A dinâmica econômica deixou de ser capaz de gerar oportunidades, com aumento do desemprego e precarização das relações de trabalho.

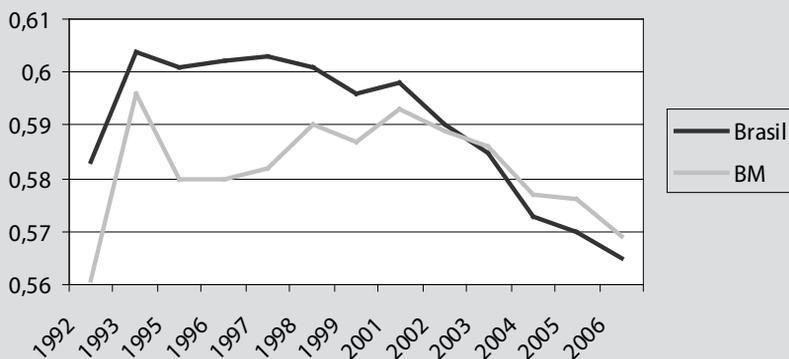
**Figura 1** Crescimento Anual médio do PIB per capita (%)



Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) – Dados e tabulações regiões metropolitanas. Fonte: <<http://www.iets.org.br/>>.

Nos últimos 10 anos, a desigualdade social no país tem diminuído, mas continua sendo maior nas regiões metropolitanas. Os municípios ricos e os mais pobres das regiões metropolitanas estão separados por um século de desenvolvimento humano. Em uma mesma cidade, cruzando uma rua, é possível encontrar renda *per capita* 17 vezes superior, se ganham 13 anos de expectativa de vida, o analfabetismo decresce em 9% e se ganham 3 anos em média de escolaridade. Oito décadas de diferença na qualidade de vida separaram os bairros pobres dos menos pobres em municípios pobres. Muitas metrópoles já não têm capacidade de gerar riqueza, sendo muito dependentes das transferências governamentais. No Rio de Janeiro, 29,3% da renda vêm de aposentadorias e pensões, o que pesa mais do que a renda proveniente das empresas. A pobreza e a indigência caem lentamente.

**Figura 2** Desigualdade de renda – Índice de Gini  
Brasil e RMs – 1992 - 2006



Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (Iets) – Dados e tabulações de regiões metropolitanas. Fonte: <<http://www.iets.org.br>>.

Apesar dos grandes desafios que representam, as regiões metropolitanas brasileiras seguem constituindo um grande ativo para o desenvolvimento do país – concentram uma grande capacidade produtiva, que correspondia em 2005 a 58% do PIB nacional, 62% da capacidade tecnológica e 80% das sedes das 500 maiores empresas do país. Possuem também a maior capacidade de investimento público<sup>4</sup> – correspondendo a 70% da receita dos

<sup>4</sup> A grande maioria dos municípios brasileiros tem uma reduzida capacidade de tributação do território e é fortemente dependente das transferências intergovernamentais. Essa debilidade, comumente, é acompanhada por uma fraqueza administrativa e institucional.

tributos municipais, a 46% das receitas/despesas totais municipais e a 42% dos investimentos municipais.

## **Tentativas de abordagem da problemática metropolitana**

As primeiras tentativas de trabalho com o tema metropolitano no país remontam aos anos 1960, e, embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, a constituição formal das regiões metropolitanas se deu de forma autoritária e centralizada pelo regime militar por meio de uma lei federal em 1973.<sup>5</sup> Durante o regime militar, as experiências de planejamento metropolitano foram amplamente apoiadas e promovidas pelo governo federal, contando com apoio financeiro para executar projetos de investimento nas áreas de infraestrutura de transportes, habitação e saneamento. Entretanto, a crise dos anos 1980, que atinge também a capacidade de investimento do governo federal, somados à recuperação da autonomia dos governos estaduais na transição para a democracia, esvazia essa iniciativa que foi responsável pela consolidação de vários órgãos estaduais de planejamento metropolitano, alguns até hoje atuantes, possibilitando inclusive o acesso a fontes de financiamento exterior.

A Constituição de 1988 delega definitivamente a competência para a conformação e organização das regiões metropolitanas à esfera estadual por meio das constituições estaduais, reforçando simultaneamente a autonomia e o protagonismo dos governos municipais, fortalecendo sua base tributária e aumentando o volume das transferências intergovernamentais, e elevando os municípios à condição de entes federados.

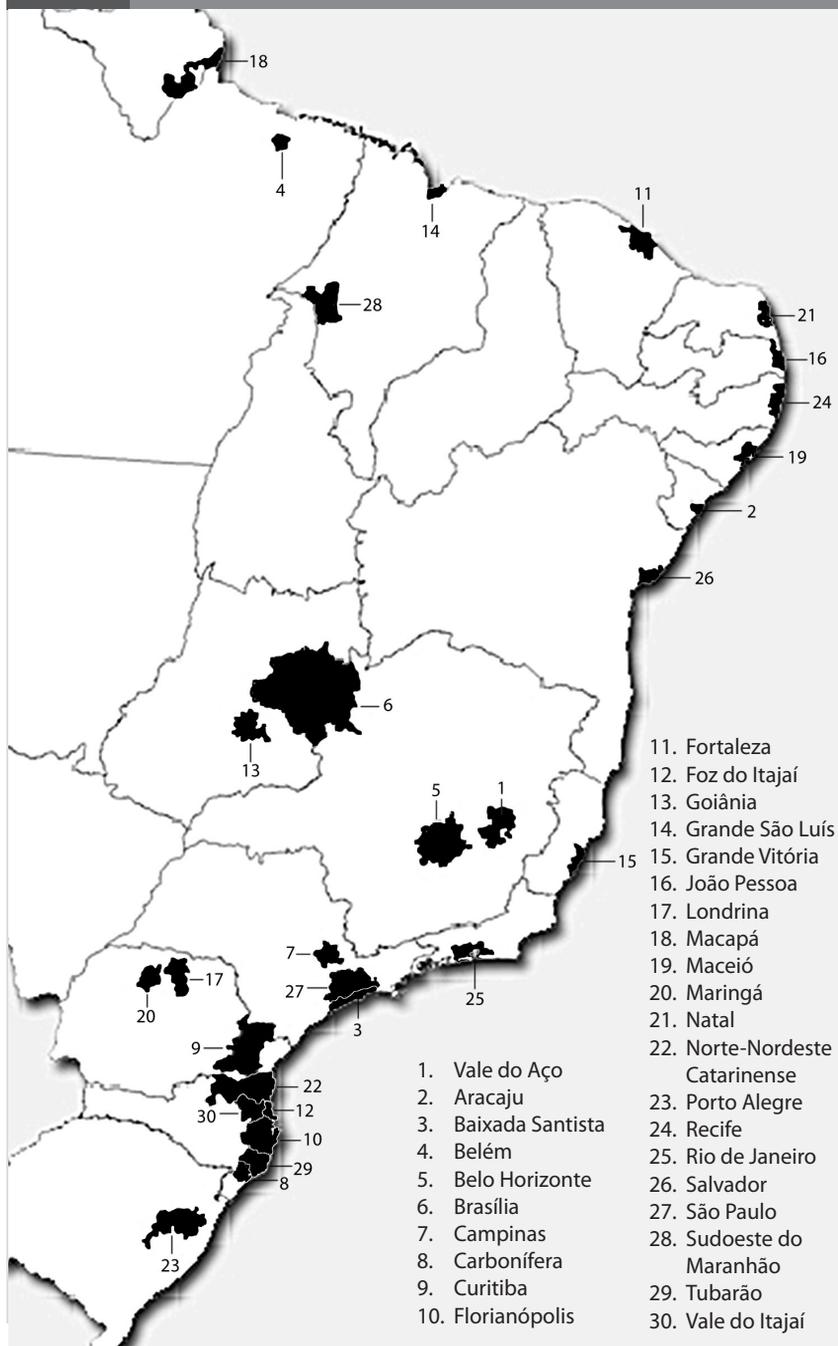
Ao transferir para os estados, de forma autoritária, a responsabilidade pelas regiões metropolitanas, sem a alocação de recursos específicos, mais ainda, ampliando, num movimento contraditório, os poderes tributários dos municípios, se agudizaram as dificuldades de sustentação de um projeto metropolitano comandado e/ou coordenado pelos entes estaduais.<sup>6</sup> Essa situação se agravou com o passar do tempo com o desaparecimento de fontes

---

<sup>5</sup> A Lei Complementar Federal 14, de 08/06/1973 institui, de acordo com critérios uniformes, oito regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza), e a Lei Complementar 20, de 10/03/1974, institui a do Rio de Janeiro).

<sup>6</sup> Um alto nível de descentralização fiscal, baseado na entrega de poderes tributários aos governos municipais, pode ser prejudicial a um projeto de financiamento metropolitano se a capacidade dos governos estaduais para articular esses recursos for fraca e se as disparidades de capacidade financeira dos governos locais for grande, aumentando as chances de conflito e de guerra fiscal.

Figura 3 Mapa com as regiões metropolitanas oficiais



cativas de financiamento, a privatização de serviços, a municipalização de políticas sociais e o reforço das relações diretas do governo federal com os municípios. Numa avaliação detalhada de 25 regiões metropolitanas, Spink (2005) conclui que nenhuma dessas estruturas foi capaz de ultrapassar a função de planejamento e articulação e avançar para a execução efetiva.

Graças ao cenário favorável dos anos 1990 de democratização e crescente autonomia local, várias regiões metropolitanas vêm ampliando suas obrigações protagonizando ações de associativismo e cooperação intermunicipal e intergovernamental, buscando favorecer o desenvolvimento endógeno por meio de potencializar os ativos locais e mobilizar entes públicos e privados para uma melhoria integrada da qualidade de vida, do entorno físico e produtivo, a partir da identificação e execução de projetos estratégicos estruturantes. Entretanto, essa experiência de cooperação intermunicipal e intergovernamental é ainda muito incipiente – em 59,4% dos municípios, concentrados exclusivamente na região Sul e Sudeste, estas associações correspondem a convênios concentrados e na área de prestação de serviços de saúde. Nos setores de habitação e desenvolvimento urbano, o percentual é muito inferior, alcançando somente 24,5%, e caindo para 17,9% no setor de transportes (IBGE, 2003). Apesar da sua importância, essas estruturas de governança metropolitanas possuem uma institucionalidade precária e têm capacidade de investimento débil.

Recentemente, o governo brasileiro tem sinalizado com a retomada do tema metropolitano na agenda de política pública. A prioridade dada pelo Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) do governo Lula a 12 regiões metropolitanas,<sup>7</sup> a criação do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), vinculado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a atribuição de desenvolver propostas visando ao aperfeiçoamento da gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, e mais recentemente a ênfase do pacote habitacional com preponderância para as áreas metropolitanas, são sinais inequívocos da importância dada à questão pelo governo federal e o reconhecimento de que nelas estão as maiores concentrações de carências. Com esta visão, o PAC estabeleceu uma meta de acréscimo da ordem de 27% nas infraestruturas de abastecimento de água e 36,3% de esgoto, tomando como base os valores de atendimento no ano 2000.<sup>8</sup> O investimento previsto do PAC no período de 2007 a 2010, no setor de saneamento e habita-

---

<sup>7</sup> Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Curitiba, Porto Alegre e Rida-DF.

<sup>8</sup> Censo IBGE 2000.

ção, alcança 78 bilhões de reais, que somados a uma contrapartida estadual e municipal de 17 bilhões totalizará 96 bilhões de reais. A meta é atender 7 milhões de famílias com abastecimento de água, 7,3 milhões de famílias com esgotamento e 3,96 milhões de famílias no setor habitacional. O pacote habitacional prevê ainda um aumento de 1 milhão de habitações em cidades com mais de 100 mil habitantes que estão em regiões metropolitanas ou capitais.

### **Oportunidades e diretrizes de ação para as regiões metropolitanas**

A tarefa de delegar funções e recursos a instituições relativamente fracas, por si só complexa, é acompanhada de dificuldades na coordenação de diferentes jurisdições na prestação dos serviços. A prestação dos serviços em regiões metropolitanas usualmente implica a utilização de recursos e a operação de infraestruturas que ultrapassam as fronteiras de um município. Consequentemente, vários governos locais devem articular suas ações, em alguns casos, entre diferentes níveis de jurisdição e de governo.

A gestão metropolitana e sua governabilidade estão diretamente vinculadas a procedimentos participativos de tomada de decisões das múltiplas partes interessadas. Do ponto de vista econômico, o bom governo das áreas metropolitanas ganha importância ainda maior em função dos desafios que enfrenta, tais como adequada provisão de infraestrutura e serviços urbanos visando aumentar a competitividade das empresas, entre outros.

O processo de descentralização no país, consolidado a partir de fins dos anos 1980, resultou em redistribuição de funções entre diferentes níveis de governo. Mas a questão metropolitana continua sendo um problema “em aberto”, principalmente nos aspectos institucionais e de financiamento, o que tem contribuído para agravar as desigualdades socioespaciais e os desequilíbrios regionais – que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas.

Um número cada vez maior de regiões metropolitanas no Brasil assume novas responsabilidades sem que elas estejam formalmente estabelecidas como instâncias de gestão. Fazem-no de modo informal, ou por meio de modelos institucionais diversos – consórcios de cidades, fóruns de desenvolvimento local, constituição de agências de fomento ou desenvolvimento supramunicipais ou intermunicipais, contratos de cooperação com propósito específico, operações voluntárias etc. – já que o marco atual do federalismo não reconhece uma entidade regional capaz de vincular os municípios horizontalmente e não

permite acesso a fontes de financiamento de longo prazo. Em muitos casos, o ente estadual assume o papel de liderança ou de facilitador, mas a situação tende, ocasionalmente, a exacerbar a competição entre estados e municípios.

A aprovação e regulamentação da lei de consórcios públicos (Lei 11.107 de 6 de abril de 2005) representa um ponto de partida para o compartilhamento das soluções e dos custos associados dentro de um quadro de segurança jurídica, permitindo avançar para uma situação de maior articulação e pactuação política (horizontal e vertical) entre entes federados na construção de uma ação compartilhada de âmbito regional e intermunicipal, para a gestão consorciada e o financiamento de políticas públicas. Antes da referida lei, os consórcios (de direito privado) estavam impossibilitados de prestar garantias e de assumir obrigações em nome próprio, ou exercerem atividades de fiscalização, regulação e implementação.<sup>9</sup>

Nesse contexto institucional, as regiões metropolitanas enfrentam grandes desafios para resolver os problemas urbanos mais prementes que afligem seus municípios, compartilhando a busca de soluções e promovendo seu desenvolvimento socioeconômico. A experiência com cidades demonstra, entretanto, que essas intervenções serão mais efetivas se tiverem um caráter integral, combinando ações de caráter multissetorial, de forma a oferecer soluções mais completas aos problemas locais e regionais. O tratamento dos problemas metropolitanos no seu conjunto constitui uma estratégia de gestão pública que melhora a eficiência do investimento e a solução dos problemas, quando comparado a uma lógica estritamente setorial, ainda que operações específicas possam ser setoriais.

É urgente consolidar a retomada da discussão metropolitana no Brasil, apoiada no desenvolvimento de uma nova cultura política e administrativa e de parceria e cooperação intergovernamental, com fontes definidas e estáveis de financiamento e incentivos seletivos que estimulem a cooperação metropolitana.

### **Desafios correntes: principais problemas setoriais a ser tratados de forma multissetorial integrada.**

As regiões metropolitanas são espaços de inovação e empreendedorismo, onde se concentram grande número de ativos, que em larga medida fi-

---

<sup>9</sup> A lei ainda permite o consorciamento entre os vários entes federados, inclusive entre os entes subnacionais e o governo federal, desde que a esfera estadual participe.

cam comprometidos por um crescimento territorial desordenado. Nesses espaços, convergem desafios urbanos importantes referentes à baixa qualidade de vida, pobreza, exclusão social, altas taxas de desemprego, informalidade, desestruturação econômica, condições precárias de mobilidade, insegurança, ocupação irregular dos solos, deterioração de fontes hídricas, saneamento deficiente e degradação ambiental, entre outros. Essas regiões se deparam com dificuldades crescentes para induzir um padrão de crescimento integral mais ordenado e sustentável, que possa reduzir os desequilíbrios característicos entre centro-periferia, impulsionar estratégias de descentralização macroespacial das atividades econômicas e fortalecer polos sub-regionais. Estes constituem o desafio maior: estruturar e ordenar o próprio território de forma a integrar políticas setoriais.

### **Governança metropolitana e financiamento: arranjos institucionais e potencialidades**

É difícil para as prefeituras enfrentar de forma individual problemas que ultrapassam seus limites territoriais e avançam sobre territórios vizinhos, ou seja, problemas de nível metropolitano. No contexto atual, em que existe certo vazio de governabilidade das regiões metropolitanas, produzir desenvolvimento sustentável, nesse ambiente institucional de contornos indefinidos, parece ainda inalcançável.

Um dos principais desafios é, portanto, a construção de um *arranjo institucional adequado*, que permita sustentar e operacionalizar uma agenda consistente que possa definir, executar e gerir ações públicas em vários horizontes temporais – curto, médio e longo prazo –, definindo sua repartição fiscal e possibilitando a superação dos constrangimentos jurídicos, ultrapassando os arranjos de políticas tradicionais e evoluindo para modelos de acordos voluntários flexíveis e apoiados em uma gestão negociada por projetos e por consensos.

Fundamental é não perder de vista que demasiada flexibilidade, pragmatismo ou informalidade dos arranjos pode, a longo prazo, constituir uma debilidade considerável, na medida em que não logra sustentar um modelo de governança que possa perdurar para além do contrato-programa consensuado, e essa ausência de um mecanismo de gestão formal pode vir a apresentar um risco à execução e sustentabilidade de um projeto metropolitano.

## Financiamento

Nas regiões metropolitanas, as grandes necessidades de investimentos públicos e privados requerem uma ação orquestrada dos vários atores, sob a forte liderança de um setor público que tenha uma visão estratégica de desenvolvimento regional, sendo um requisito importante para o envolvimento do setor privado no financiamento de projetos metropolitanos a confiança dos potenciais investidores com respeito à estabilidade das regras aplicadas, em especial às que determinam as condições do retorno dos investimentos realizados. As condições seriam ainda mais atrativas ao financiamento de projetos metropolitanos pelo setor privado se estes estivessem ancorados num plano metropolitano apoiado por um compromisso de todos os municípios e ratificado pelo Poder Legislativo.

É necessário também criar um ambiente favorável para que estados e municípios cooperem no estudo, na busca de soluções, no financiamento e na execução de projetos que possam de fato resolver de maneira integrada problemas metropolitanos. A viabilidade de uma ação coordenada (horizontal e vertical) na execução de projetos de interesse comum metropolitano dependerá em grande medida dos instrumentos financeiros disponibilizados. A introdução de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais, inclusive o acesso a fontes de financiamento, vinculados ao plano metropolitano, poderia ser um incentivo eficaz de cooperação metropolitana.

A organização fiscal atual não facilita esse ambiente. A autonomia dos três níveis de governo (União, estados e municípios) dificulta a cooperação, o exacerbamento de um municipalismo autárquico. E ainda o fato de não existir um ente no nível metropolitano com existência fiscal deixa a questão metropolitana unicamente na mão do ente estadual, obstruindo o enfrentamento da problemática metropolitana. A estrutura fiscal dos municípios evidencia, a partir de 1993, o aprofundamento das relações diretas da União com os municípios, com as transferências dos estados limitadas àquelas obrigatórias pela Constituição, enfraquecendo sua capacidade para coordenar políticas de interesse metropolitano.

A carência de recursos para a realização de investimentos, as disparidades acentuadas na capacidade de financiamento, a falta de racionalização das ações implementadas pelos vários agentes em setores de infraestrutura e serviços urbanos, nas quais há necessidade de investimento contínuo num médio prazo de altos montantes, o decréscimo do gasto municipal nessas áre-

as entre 1998 e 2003, cedendo espaço para os setores de educação e saúde<sup>10</sup> (que têm recursos assegurados constitucionalmente a cada exercício fiscal) e para despesas com gastos correntes, um crescente engessamento e rigidez do orçamento municipal,<sup>11</sup> e a perda de capacidade fiscal dos municípios-núcleo das regiões metropolitanas resultantes do baixo crescimento econômico, contribuem para agravar esse quadro. A composição das fontes de financiamento do investimento mostra também forte dependência da poupança corrente e de recursos não assegurados em longo prazo e um reduzido número de municípios com acesso a crédito.<sup>12</sup>

Nas regiões metropolitanas, onde há grandes assimetrias, mudanças na organização fiscal poderiam ser capazes de dar conta das desigualdades na distribuição da riqueza e nas necessidades de investimento – alocando os maiores recursos em que estão os maiores gastos e procurando redistribuir recursos entre municípios, de forma a instrumentar a cooperação financeira entre entes federativos, apoiando uma política de desenvolvimento regional. O condicionamento dos financiamentos de organismos e bancos a projetos metropolitanos integrados, ou o uso de incentivos seletivos, poderiam ser também instrumentos de grande envergadura para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado das regiões metropolitanas brasileiras, dentro de uma atuação mais proativa de diferentes níveis de governo e de parceiros privados. Mudanças na atual estrutura de financiamento dependerão em grande parte das restrições impostas pela conjuntura econômica e estarão fortemente condicionadas à realidade política.

Enfrentar os desafios do financiamento e da governança metropolitana no Brasil é uma árdua e complexa tarefa, que exige sólido conhecimento multidisciplinar – administração pública, urbanismo, direito, economia, entre outras disciplinas – tanto teórico como prático. Este livro busca contribuir para enriquecer esse conhecimento, preenchendo uma lacuna e oferecendo uma visão multifacetada da problemática por intermédio da exposição e da

---

<sup>10</sup> Dados do IBGE (despesas por funções) indicam uma diminuição de 10 pontos percentuais entre 1998 e 2002 no gasto com essas funções e uma redução de 5% nos gastos com saneamento e habitação. Segundo Afonso e Biasoto Jr. (2006), o investimento público entre 1995 e 2003 caiu de 4,7% para 2,96% do PIB, sendo que a participação em infraestrutura caiu de 56,4%, em 1995, para 37,5%, em 2003.

<sup>11</sup> Na maioria das regiões metropolitanas, mais de 70% dos gastos possuem forte inércia. Das transferências por partilha de receitas, 40% são vinculadas a saúde e educação, ficando os demais serviços dependentes dos tributos remanescentes.

<sup>12</sup> Segundo Sol Garson (2007), as receitas de operações de crédito sustentam 14% do investimento dos municípios-núcleo de regiões metropolitanas.

reflexão de diversos autores que se dedicam à matéria e pertencem a prestigiadas instituições acadêmicas e de governo brasileiras.

## **Subsídios para enfrentar os desafios de governança e financiamento metropolitanos no Brasil**

Os capítulos deste livro pretendem aprofundar o debate apresentado na introdução sobre os modelos de governança existentes no Brasil, apontando para um perfil que oscila entre duas configurações principais – por associativismo de municípios ou através de uma ação de protagonismo de governos estaduais. Analisando como estes dois modelos possuem diferentes implicações para a governança democrática – em termos de tomada de decisões, prestação de contas e escolha de autoridades – e para o financiamento – fontes de recursos, endividamento etc., o livro contribui para o debate com aportes teóricos, análises de experiências internacionais e um olhar sobre a realidade social, econômica e espacial das áreas metropolitanas brasileiras. Seu público-alvo são as autoridades de governo, nas três esferas de poder – federal, estadual e municipal –, tomadores de decisão, técnicos, estudiosos e acadêmicos do setor.

O objetivo principal é oferecer subsídios para avançar com o debate e com o desenvolvimento de políticas públicas para as metrópoles brasileiras, contribuindo para consolidar um arcabouço institucional mais adequado e um melhor equacionamento dos aspectos de financiamento. Tem como antecedentes as experiências do BID com cidades e regiões metropolitanas na região da América Latina e Caribe, e em particular um trabalho de interação do BID no Brasil com os principais segmentos de governo e da academia envolvidos na temática metropolitana na atualidade brasileira. Esse debate liderado pelo BID, que durou cerca de dois anos e implicou vários eventos e encontros, explica em parte algum grau de convergência dos autores sobre os encaminhamentos da questão metropolitana no Brasil.

É adotado aqui um enfoque multidisciplinar da temática partindo de uma perspectiva setorial de planejamento e gestão territorial urbano-regional. Sendo assim estão excluídas do livro análises econômicas ou de ciência política da questão metropolitana que extrapolem as dimensões requeridas para a abordagem específica adotada.

Apesar de tomar como foco o caso brasileiro, o livro inicia-se oferecendo um enquadramento da temática na América Latina e Caribe. No primeiro capítulo, “Governança de regiões metropolitanas da América Latina”, Eduardo

Rojas<sup>13</sup> revisa alguns dos arranjos institucionais existentes de governança metropolitana na América Latina e Caribe, de acordo com uma classificação de quatro tipos – os modelos monista e dualista, a cooperação voluntária e os distritos para fins especiais. Mediante estudos de casos de cidades em grandes áreas metropolitanas de países da região, como o Brasil, a Colômbia, o Chile, entre outras, revisa as estruturas de gestão existentes e destaca suas potencialidades e problemas, suas eficiências e deficiências.

No capítulo seguinte, Sol Garson, Luiz César Queiroz e Marcelo Gomes Ribeiro, com um trabalho essencialmente empírico, apoiados numa análise substantiva de dados secundários, traçam um perfil socioeconômico e fiscal dos 15 grandes aglomerados urbanos metropolitanos (GEUBs) de modo a possibilitar uma melhor compreensão das estruturas mais adequadas de governança metropolitana no Brasil. Os dados centram-se especificamente no território brasileiro, oferecendo uma comparação entre as várias metrópoles do país e revelando a existência de grandes desigualdades intermunicipais, além das inter-regionais. Toma como hipótese que diferenças socioeconômicas indicam também preferências diversificadas quanto a prioridades e objetivos de políticas públicas, e que, em casos extremos, podem vir a comprometer a definição de uma agenda comum para a cooperação metropolitana.<sup>14</sup>

O texto aponta ainda para as grandes diversidades e os desequilíbrios intrametropolitanos e entre os GEUBs, que também podem vir a dificultar a cooperação, e chama a atenção para o fato de que, apesar de indiscutível importância e peso das regiões metropolitanas, estas continuam sendo uma abstração do ponto de vista da gestão urbana, sobretudo para as políticas que requerem uma abordagem a essa escala territorial, e que a composição da receita difere fortemente, com os municípios metropolitanos muito dependentes da arrecadação de ISS e ICMS, face ao elevado nível de atividade econômica dos municípios, e destacam que as diferenças quanto à dependência de fontes também condicionam prioridades de gestão. Observa também que, como regra geral, quanto maior o município, menor é a deficiência no atendimento dos serviços urbanos, e que, em municípios de

---

<sup>13</sup> O tema das regiões metropolitanas na América Latina e Caribe é detalhado em outro livro do autor – *Gobernar las metrópolis*, BID, 2005.

<sup>14</sup> Uma análise detalhada dos municípios brasileiros de forma a possibilitar um desenho de políticas públicas está em elaboração num outro trabalho com a participação do BID. Esse extenso trabalho, que se intitula “Relatório do estado das cidades no Brasil”, deverá estar concluído no início de 2011.

porte médio, com presença relativamente mais forte nas periferias metropolitanas, a base tributária é fraca, salvo nos casos em que dispõem de uma base industrial. Conclui destacando que, frente a figura apresentada, os desafios e necessidades não são iguais para os municípios metropolitanos, e portanto exigem também soluções de governança adaptadas a cada contexto face às suas problemáticas globais e setoriais – o que é dificultado, uma vez que o federalismo brasileiro não reconhece diferenças, estabelecendo as mesmas fontes de receitas e praticamente os mesmos encargos para todos.

É unanimidade entre os autores do livro que abordaram o tema da governança metropolitana o reconhecimento de que hoje, no Brasil, apesar do protagonismo e importância desses territórios na estrutura urbana do país, os arranjos de gestão e organização e o financiamento das áreas metropolitanas são frágeis. Todos os autores, entretanto, defendem a não existência de um modelo único ótimo de governança e apontam para possíveis saídas aos impasses existentes, dentro da latitude de mudanças possíveis, segundo as limitações impostas pelo atual arranjo constitucional brasileiro.

Entretanto, é Fernando Rezende que desenvolve o tema em detalhe no capítulo seguinte, intitulado “Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano”. Apesar de reconhecer a impossibilidade de encontrar um modelo de financiamento que se ajuste à diversidade de situações encontradas, Rezende identifica os aspectos mais relevantes a ser observados na construção do melhor arranjo, tomando como referência algumas experiências internacionais (Madri, Milão, Montreal e Cidade do México).

Reiteradamente se faz referência também às dificuldades que a rigidez e simetria fiscal e tributária brasileira constituem para o avanço da questão metropolitana apresentadas. As disparidades regionais na capacidade de financiamento e a forte rigidez na composição dos gastos levam a um grande descasamento entre recursos e demandas no espaço metropolitano. Rezende aprofunda esse debate, identificando as principais limitações ao financiamento metropolitano (econômicas, institucionais, sociais e políticas) e propõe soluções. Sugere que uma boa capacidade financeira dos governos locais e a autonomia fiscal são desejáveis, mas destaca que em casos extremos podem vir a comprometer um projeto metropolitano conjunto, em particular se as disparidades intermunicipais forem grandes, as possibilidades de conflito se ampliam. Por outro lado, argumenta, quando há um melhor equilíbrio na repartição de recursos, com governos locais dotados de grande poder, a existência de uma forte identidade local poderá complicar a obtenção de acordos para investimentos em torno de objetivos metropolitanos. Enfatiza ainda que

em contextos de grandes desequilíbrios regionais entre os municípios metropolitanos, como no Brasil, são requeridos mecanismos redistributivos que levem a uma maior equalização da capacidade fiscal e propicie a cooperação.

Rezende faz coro com outros autores deste livro, propondo que o governo federal lance mão de instrumentos para induzir a cooperação metropolitana e o fortalecimento do equilíbrio e da capacidade financeira das regiões de forma a permitir a implementação de um projeto comum por meio, por exemplo, do condicionamento ao acesso de créditos internos e externos controlados pelo Estado a programas e projetos metropolitanos. A esse respeito, afirma que o que falta não é conhecimento, mas sim a formação de um compromisso político que dê consistência a um projeto metropolitano e que insira definitivamente o tema na agenda nacional. Reconhece ainda a crescente necessidade da busca de parcerias com o setor privado, à medida que aumenta o hiato formado pelas limitações e disponibilidades de financiamento e a crescente complexidade técnica e custo das necessidades de investimento metropolitano. Destaca que nesta matéria a importância da qualidade institucional e a estabilidade de um marco regulatório são fundamentais para permitir a formação e a manutenção dessas parcerias.

Jeroen Klink, no quarto capítulo, aprofunda o debate sobre os modelos de gestão existentes e o processo de construção de novas governanças. Depois de oferecer um breve arcabouço teórico para o tema dos modelos de governança, analisa e classifica os arranjos institucionais existentes em regiões metropolitanas brasileiras de maior dinamismo institucional (Grande ABC, Belo Horizonte, Recife e Curitiba), que variam entre o que chama um *municipalismo regionalizado* e um *arranjo estadualizado*. Dessa análise deduz que a o quadro institucional brasileiro é complexo e diverso, e ultrapassa largamente a recorrente simplificação proposta pelo debate institucional dicotômico sobre o melhor arranjo que opõe os consórcios aos modelos estadualizados.

Ao olhar para essas regiões, Jeroen encontra a presença de uma série de mecanismos, imperfeitos e diferenciados, de governança colaborativa e de articulação setorial/territorial que resultaram de um processo político contínuo de negociação de conflitos entre escalas e atores e que não possuem contornos pré-definidos. Recomenda que essa pluralidade de arranjos institucionais para as regiões metropolitanas existentes no Brasil deveria ser encarada como uma potencialidade, que devidamente impulsionada e aperfeiçoada num processo de repactuação federativa, alicerçada em uma visão estratégica pactuada e apoiada em programas/projetos concretos, poderia

adquirir uma conformação mais estável e eficiente, com maior equidade e controle social, e daria substrato institucional a um programa nacional para as regiões metropolitanas.

Assim como outros autores deste livro, aponta para a necessidade de que o governo federal se fortaleça como ator-chave na indução e mobilização de uma agenda e de ações articuladas que fomentem a cooperação interfederativa no espaço metropolitano e propiciem uma aprendizagem institucional entre os agentes.

A respeito do tema do financiamento metropolitano, Jeroen sugere, por exemplo, que a União canalize recursos (internos e externos) em torno de programas e projetos de reconversão territorial e ordenamento metropolitano que possam funcionar para estimular a cooperação metropolitana entre os entes federados e que estejam articulados.

No capítulo seguinte, André Urani, com um olhar sobre a experiência americana e europeia, debruça-se sobre as mudanças no arcabouço institucional que permitiram nessas realidades um papel mais ativo do setor privado no enfrentamento da problemática metropolitana, avançando com propostas específicas para o caso brasileiro. Destaca que a grande “charada metropolitana” se encontra em criar um arcabouço institucional capaz de “gerar e gerir” estratégias de desenvolvimento de longo prazo com ampla participação do setor privado em todas as etapas dos processos a serem engendrados. Essa nova governança deverá ser capaz de focar simultaneamente a competitividade e a melhoria da qualidade de vida de um ponto de vista integral – econômico, social, ambiental e político. Apresenta também a noção de governabilidade dos territórios metropolitanos – não limitada somente a produção de bens e serviços públicos, mas sobretudo para a promoção do desenvolvimento e a capacidade de produzir políticas públicas intersetoriais integradas capazes de equacionar soluções para problemas multidimensionais.

Paula Ravanelli, no capítulo seguinte, depois de oferecer uma análise das características do pacto federativo brasileiro, alicerçado em grande autonomia municipal e uma descentralização das políticas públicas, apresenta seu olhar sobre os desafios e as possibilidades da cooperação e coordenação federativa para a promoção de políticas públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas. Trata ainda da ausência de regulamentação de instrumentos de cooperação e do tema do consorciamento público.

O estudo de Fernando Abrucio, Hironobu Sano e Cristina Toth Sydow, no sétimo capítulo do livro, detalha o tema dos mecanismos de articulação

e consorciamento territorial entre as unidades da Federação, e também com a participação da sociedade civil e da iniciativa privada. Mediante um mapeamento das experiências de associativismo territorial no Brasil, oferece um olhar sobre as atuais tendências e desafios, e procura entender os fatores que favoreceram ou dificultaram as parcerias.

Por meio desse estudo, os autores argumentam que, apesar dos fortes empecilhos que ainda imperam à cooperação consorciada, esta tendência vem se fortalecendo, a partir dos anos 1990 com uma tomada de consciência do governo da necessidade de maior coordenação federativa demonstrada pela adoção do conceito de sistema de políticas públicas, como estímulo articulação interfederativa, aplicados inicialmente às áreas de saúde e educação, e ampliadas posteriormente para a assistência social e segurança pública.

Os autores chamam atenção para o fato de que apesar da autonomia municipal ter sido feita sem que muitas cidades não tivessem condições financeiras, institucionais e políticas para usufruir da nova condição, esta fomentou uma mentalidade autárquica em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos (i.e. bacias hidrográficas). Do contrário, a cooperação só acontece com muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.

Assim como outros autores do livro, dão particular destaque ao caso do Grande Consórcio do ABC paulista por sua importância paradigmática na construção do arcabouço legislativo dos consórcios públicos, e também pela sua natureza multissetorial e metropolitana que inspirou outras regiões brasileiras, mas destacam que os fatores presentes nesse caso dificilmente são encontrados em outros contextos metropolitanos brasileiros – liderança política, capital social, identidade regional e projeto institucional.

Nádia Somekh, no epílogo, enfatiza a necessidade de reorganizar as regiões a partir de uma geografia das atividades produtivas e da necessidade de reterritorialização. Identifica a urgência na conformação de novas estruturas institucionais capazes de inovar nos processos de planejamento territorial metropolitano com base em projetos urbanos e/ou metropolitanos, particularmente oportuno face ao grande desafio atual de organização de dois grandes eventos desportivos com forte impacto e magnitude regional e nacional. Por último, ancorado no caso do Grande ABC e referindo-se a algumas experiências internacionais, analisa as potencialidades do associativismo consorciado e da sua vinculação com o planejamento estratégico e projetos setoriais e/ou urbanos.

No capítulo conclusivo o livro retoma algumas das principais inquietudes dos autores e recapitula suas sugestões e recomendações, no intuito de contribuir para a construção de uma agenda que possibilite a evolução no encaminhamento da questão no Brasil. Estrutura-se procurando recolher as respostas dadas pelos autores às seguintes questões: *Que modelo de governança metropolitana? Que recomendações para o financiamento metropolitana? Qual é o papel de cada um nesta empreitada? É possível falar de associativismo metropolitana?* Termina por indicar possíveis desdobramentos e evoluções futuras do tema no Brasil.

Espera-se que as diversas perspectivas apresentadas nos capítulos deste livro possam oferecer ao leitor uma visão clara do vasto cenário e dos desafios que representam a temática hoje no Brasil, onde não existem soluções fáceis ou únicas. Procurou-se, entretanto, também oferecer um pouco de otimismo na medida em que se defende que as grandes oportunidades de enfrentamento ao desenvolvimento sustentável do país estão nas regiões metropolitanas.

## Referências bibliográficas

- BREMAEKER, F. *Evolução Demográfica dos Municípios das Regiões Metropolitanas Brasileiras, segundo base territorial de 1997*. Rio de Janeiro: Ibam, 2000.
- GARSON, S. *Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas*, Tese de Doutorado, UFRJ, Rio de Janeiro, 2007.
- IBGE. *Pesquisa de Informações básicas Municipais: perfil dos municípios: gestão pública 2001*, Rio de Janeiro, 2003.
- IBGE, Censo 2000;
- KRUGMAN, P. *Geography and Trade*, Leuven University Press e MIT Press, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Development, Geography and Economic Theory*. Cambridge: The MIT Press, 1996.
- LOSADA, P. R. *A Lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social do país*. Artigo apresentado no II Curso de Desenvolvimento Local e Regional da Associação Brasileira de Municípios, mimeo., 2006.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; FERNANDEZ GÜELL, J. M. *Gobernar las metropolis*. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2005.
- SPINK, Peter. *The Intermunicipal Consortia in Brazil: An Institutional Introduction*, X Congresso del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 out. 2005.



## CAPÍTULO I

# Governança de regiões metropolitanas da América Latina<sup>1</sup>

*Eduardo Rojas*

### Introdução

A gestão metropolitana é um tema de interesse universal, já que muitas cidades estão crescendo rapidamente e tornando-se áreas metropolitanas. Em um mundo essencialmente urbano, as cidades de hoje desempenham um papel central na expansão das economias e no bem-estar das populações. A concentração de populações e atividades econômicas nas cidades produziu um notável progresso socioeconômico, já que a urbanização vem sempre acompanhada de um aumento na renda *per capita*. Ademais, as economias crescem mais rapidamente em países mais urbanizados, como resultado da maior produtividade de empresas e mão-de-obra. Da mesma forma, mais oportunidades de emprego, maior potencial de ganhos e maior acesso a serviços propiciam às populações urbanas condições de vida melhores do que aquelas de suas contrapartes rurais.

As grandes áreas metropolitanas requerem plataformas de infraestrutura e serviços para a maioria das empresas que competem na economia global, bem como fontes de serviços essenciais para uma melhor qualidade de vida dos habitantes. Uma oferta eficiente desses bens e serviços requer uma boa gestão destas áreas, o que representa um desafio para os governos. Este trabalho discutirá questões ligadas à eficiência da governança metropolitana, com ênfase na América Latina e no Caribe, doravante denominados “América Latina”. No entanto, a discussão e as conclusões têm maior abrangência à medida que podem ser aplicadas a áreas metropolitanas em todo o mundo.

---

<sup>1</sup> Este texto foi originalmente preparado para ser apresentado no evento *Urban Edge*, organizado pela London School of Economics, em dezembro de 2008, em São Paulo.

## **Urbanização e desenvolvimento metropolitano**

Uma característica marcante do desenvolvimento recente da América Latina é a urbanização da população e das atividades econômicas, bem como o surgimento de várias cidades com características de áreas metropolitanas. Em 2005, as cidades da região concentravam 75% dos 523 milhões de habitantes e respondiam por mais de 50% do crescimento econômico. A composição do sistema de assentamentos urbanos mudou drasticamente nos últimos 50 anos, com o surgimento de grandes cidades, cujos territórios se estendem além das fronteiras jurisdicionais da autoridade local responsável pela gestão da cidade original e cujos mercados de mão-de-obra e serviços abrangem vários municípios, frequentemente localizados em diferentes províncias/estados.

Essas áreas metropolitanas são muito importantes para o desenvolvimento econômico dos países da América Latina e possuem forte relação com outras aglomerações nacionais e internacionais. Elas são importantes para o bem-estar de grandes populações e também concentram a maior parte dos problemas sociais, como pobreza, exclusão e violência. A capacidade da instituição responsável pela gestão das áreas metropolitanas afeta a quantidade, a qualidade e a eficiência dos serviços prestados e a distribuição de custos entre os beneficiários. As capacidades mais críticas incluem o fornecimento eficiente de energia, transportes, água potável e esgoto, disposição de lixo, além de saúde e educação. Ademais, a estrutura de governo existente impacta a ligação do cidadão com seu governo, bem como a prestação de contas do governo aos seus cidadãos (Byrd e Slack, 2008).

## **Gestão da metrópole: questões de governança e opções**

O estudo da gestão metropolitana na América Latina é moldado pelo rápido e amplamente disseminado processo de descentralização de funções do governo que vem ocorrendo na região (BID, 1996; Daughter e Harper, 2007). Esse processo é movido pelo objetivo de aumentar a competitividade e promover o crescimento da economia local. Para tanto, os governos nacionais tentam melhorar os serviços e as infraestruturas, transferindo responsabilidades para níveis mais baixos de governo, os quais, segundo o princípio de subsidiariedade, são mais capazes de atender às necessidades das economias locais e de trabalhar com empresários e organizações da

sociedade civil.<sup>2</sup> Essas entidades incluem províncias, regiões e municípios, além de empresas de serviços de utilidade pública estaduais, municipais e privatizados.<sup>3</sup> A despeito dos avanços no processo de descentralização e na melhoria da governança local, a capacidade institucional, financeira e de coordenação desses governos subnacionais para enfrentar os desafios impostos pelas áreas metropolitanas ainda é insuficiente.

As dificuldades de gestão metropolitana têm origem, na maioria das vezes, em estruturas obsoletas e ineficientes de relações intergovernamentais que definem a atribuição de responsabilidades e o acesso aos recursos correspondentes entre diferentes níveis de governo. Em muitos casos, as responsabilidades atribuídas aos níveis subnacionais de governo não são apoiadas por recursos suficientes (ou os incentivos para que governos locais gerem renda adequada são insuficientes), nem pelo desenvolvimento de capacidades institucionais efetivas na gestão da coisa pública. Nas áreas metropolitanas, o problema é agravado pelas dificuldades para coordenar jurisdições diferentes na administração de serviços e outros insumos públicos voltados para a promoção do desenvolvimento da aglomeração.<sup>4</sup>

### **Governança política**

Dificuldades de governança política são comuns em áreas metropolitanas, particularmente no que se refere à participação dos habitantes nas decisões que os afetam. À medida que as atividades econômicas e as populações penetram em territórios sob a jurisdição de várias autoridades locais, ocorre um desalinhamento entre os territórios representados por autoridades eleitas e as áreas afetadas por decisões de investimento e prestação de serviços. Geralmente, não há órgãos eleitos para debater questões metropolitanas, o que cria a situação que Lefèvre (2008) chama de “falta de voz”. A proliferação de arranjos de coordenação *ad hoc* e de instituições especiais criadas para en-

---

<sup>2</sup> O princípio da subsidiaridade sugere que a prestação efetiva de serviços requer que as decisões sejam tomadas pelo nível de governo mais próximo do cidadão (Barnett, 1997).

<sup>3</sup> Na América Latina há mais de 100 estados e províncias (também conhecidos como departamentos ou regiões) e mais de 14 mil municípios.

<sup>4</sup> Um exemplo é o fornecimento de água potável, sistemas de esgoto e drenagem em áreas metropolitanas, que requer infraestruturas em operação nos territórios que transcendem a jurisdição de um único município, obrigando vários governos locais a coordenar suas ações. Da mesma forma, a gestão do transporte público e as questões ambientais em bacias hidrográficas e atmosféricas requerem a colaboração de diferentes jurisdições.

frentar questões metropolitanas retira a capacidade decisória dos eleitores, o que, por sua vez, enfraquece a responsabilização (*accountability*).

### **Capacidade institucional e arranjos de coordenação**

A capacidade institucional de governos locais e as diferentes estruturas empregadas para lidar com suas inter-relações frequentemente são insuficientes para gerir a complexa gama de serviços e infraestruturas de que necessitam as áreas metropolitanas. Os arranjos de coordenação criados para prestar serviços apresentam tanto potencial quanto problemas. No “modelo monista” de gestão metropolitana, um governo local presta todos os serviços locais. Um exemplo desse modelo é a constituição fragmentada de governos locais que, embora capazes de responder de forma mais efetiva às preferências locais do que as instituições da esfera inferior, carecem de capacidade para lidar com as complexidades inerentes à prestação de serviços a metrópoles. Outro exemplo é a estrutura centralizada de governo metropolitano, que dispõe de capacidade institucional e de economias de escala significativas, mas enfrenta desafios para manter contato direto com os beneficiários e, portanto, tem capacidade limitada para atender a necessidades e preferências diversificadas. A primeira estrutura pode ser encontrada na maioria das áreas metropolitanas dos Estados Unidos, e exemplos bem-sucedidos da última podem ser vistos na América Latina, como, por exemplo, no município de Bogotá.

No modelo dualista, frequentemente denominado “modelo metropolitano” (Lefèvre, 2008), ou “modelo supramunicipal” (Klink, 2008), uma instituição de nível superior, um governo regional ou uma autoridade metropolitana com jurisdição sobre uma vasta área geográfica coexiste com esferas inferiores de governo (municípios, cidades, aldeias, distritos municipais). O nível supramunicipal presta serviços com economias de escala e externalidades significativas em toda a região, e as esferas inferiores continuam responsáveis pelos serviços locais. Um exemplo interessante do sistema dualista é o caso da Greater London Authority, responsável por questões pertinentes a transportes, gestão de lixo, polícia, proteção contra incêndio, uso e planejamento da terra, qualidade do ar, biodiversidade, desenvolvimento econômico, cultura e turismo. As esferas inferiores de governo continuam a prestar os demais serviços urbanos: educação, habitação, serviços sociais, limpeza de ruas, coleta de lixo, manutenção de rodovias, planejamento local e a maioria dos serviços relacionados a artes e lazer. Um caso não tão bem-sucedido, que será discutido mais adiante, é o de Santiago do Chile.

Os *arranjos de cooperação voluntária*, com uma estrutura menos formal para a gestão da coordenação necessária entre jurisdições em áreas metropolitanas, também são comuns. Esses arranjos se constituem em órgãos que cobrem toda a área, formados voluntariamente por governos locais na aglomeração, sem *status* institucional permanente. Segundo Byrd e Slack (2008), arranjos de cooperação voluntária são atraentes por serem politicamente fáceis de ser criados e desfeitos e por oferecerem aos governos locais alguma forma de representação em seus conselhos de administração. Essas organizações geralmente cobram contribuições dos municípios, mas há casos em que cobram impostos ou taxas de usuário, como pagamento pelos serviços. Hermann, Horvák e Ungvári (1999) discutem as diferentes formas que essas estruturas podem assumir, dentre as quais estão conferências metropolitanas (Bolonha, Itália), comunidades de comunas (França), autoridades intermunicipais conjuntas (Espanha e Bélgica) e órgãos públicos ou entidades conjuntas (Países Baixos). Esses modelos são capazes de prestar serviços no território da aglomeração, mas enfrentam problemas de responsabilização em virtude da multiplicidade de entidades envolvidas e da natureza voluntária de sua associação.

Os *distritos para fins especiais*, outro modelo institucional comumente empregado em países com governos locais fortes, são criados para prestar serviços que transcendem as fronteiras municipais. Esses distritos, que Lefèvre (2008) chama de “autoridades intermunicipais monossessoriais conjuntas”, prestam serviços municipais semelhantes a diversos municípios ou administram serviços regionais com externalidades significativas, tais como educação, saúde e transportes. São eficientes no sentido de que abordam as necessidades especializadas do território onde ocorre a transcendência; frequentemente contam com financiamento dedicado por meio de taxas de usuário, impostos e transferências; e são capazes de envolver gestão profissional. No entanto, apresentam desvantagens, tais como aquelas destacadas por Byrd e Slack (2008): por serem entidades monossessoriais, não permitem facilmente compensações entre despesas em diferentes serviços; ao desvincular a responsabilidade pelo financiamento (por exemplo, por meio de impostos cobrados pelo município) e a prestação do serviço pelo distrito especial, o modelo tem um impacto negativo na responsabilização e, em última análise, na eficiência; e a proliferação dos órgãos de tomada de decisão e prestação de serviços cria uma propagação da responsabilidade governamental na área metropolitana.

### ***Financiamento do desenvolvimento metropolitano***

O financiamento do desenvolvimento de áreas metropolitanas apresenta muitas complexidades, uma vez que geralmente há opiniões conflitantes sobre os tipos de atividades de governo que deveriam ser financiadas e sobre o nível de governo que pode melhor desempenhar e financiar essas atividades. Impostos, taxas, transferências e débito podem ser usados em diferentes combinações para fins de financiamento. A atribuição de uma fonte específica a um serviço metropolitano tem ângulos técnicos e políticos. Impostos são adequados para financiar serviços gerais (iluminação pública, administração local), enquanto taxas de usuário são mais bem empregadas para financiar serviços de utilidade pública (eletricidade, água potável, esgoto), ao passo que as transferências apresentam melhor resultado no financiamento de serviços com externalidades (saúde, educação). Entretanto, outros fatores, como desigualdades de renda e segregação espacial de populações de baixa renda em áreas metropolitanas, podem forçar o fornecimento de subsídios e outras transferências intergovernamentais, a fim de assegurar níveis minimamente aceitáveis de prestação de serviços no território. Na ausência de uma estrutura monista de governo ou de um distrito especial encarregado do fornecimento de uma determinada infraestrutura, o financiamento de grandes investimentos indivisíveis requer arranjos de coordenação complexos, particularmente quando há a necessidade de empréstimos.

### ***O desafio da governança metropolitana***

As grandes cidades da América Latina enfrentam uma tarefa complexa para desenvolver estruturas de governança eficientes e democráticas, capazes de promover o desenvolvimento econômico de suas áreas metropolitanas e, ao mesmo tempo, oferecer os serviços necessários à comunidade. Klink (2008) considera que a boa governança metropolitana envolve o estabelecimento de procedimentos participativos de tomada de decisão sobre bens coletivos, envolvendo os vários interessados, além de uma gestão eficiente de externalidades no território. Lefèvre (2008) argumenta que a boa governança em áreas metropolitanas é sempre resultado de um processo político complexo, em que os cidadãos primeiro ganham voz; a seguir, representação e, gradualmente, desenvolvem capacidade institucional e fiscal para prestar serviços e resolver problemas. A implementação bem-sucedida de modelos eficientes de governança metropolitana requer reformas coorde-

nadas nas áreas política, fiscal, institucional e financeira. Esses esforços exigem uma visão compartilhada de longo prazo e coragem política de todas as partes envolvidas.

Não há uma única solução para todos os casos, uma vez que estruturas jurídicas, história institucional e tradições de governança variam entre países, e cada área metropolitana enfrenta desafios diferentes. Assim, o estudo de casos é um ponto de partida relevante para identificar soluções viáveis. A América Latina tem exemplos, com graus variados de sucesso, da maioria das formas de governança metropolitana mencionadas nesta seção: modelos monistas em Bogotá; um modelo dualista em Santiago, um modelo de cooperação voluntária limitada na Região do ABC em São Paulo, e órgãos para fins especiais em Buenos Aires (Klink, 2008). Alguns modelos podem ser excessivamente centralizados, quer seja pelo domínio excessivo da cidade central (em Bogotá), ou pelo domínio excessivo do governo central (no Chile). No entanto, a maioria das regiões metropolitanas tem estruturas ruins (ou nenhuma estrutura) de governança, fragmentadas demais para uma prestação eficiente de serviços.

## **Explorações na prática do governo metropolitano na América Latina**

Muitos governos latino-americanos, semelhantes a outros ao redor do mundo, adotaram medidas para enfrentar problemas metropolitanos. Klink (2008) documenta muitos esquemas de gestão metropolitana. Ainda assim, o que falta às metrópoles latino-americanas é um processo adequadamente orquestrado (*a la Lefèvre*), para o desenvolvimento de arranjos metropolitanos eficientes e sustentáveis.

As opções para estabelecer esquemas de gestão metropolitana viáveis são limitadas pelos arranjos jurídicos dos países. Em estados unitários, como o Chile e a Colômbia, há uma presença excessiva do governo central nos assuntos locais. Nos estados federados, como o Brasil e o México (que reconhecem a existência de três níveis distintos de governo: a união federal, os estados e os municípios), ocasionalmente existem regras explícitas que proíbem a criação de níveis intermediários de governo entre o estado e o município. Na Argentina, também um país federado, a Constituição concede às províncias o direito de definir o regime municipal, o que leva à proliferação de sistemas municipais, dentre os quais nenhum auxilia no estabelecimento de estruturas de governança metropolitana.

O processo de construção de estruturas de gestão metropolitana provavelmente poderá gerar soluções subótimas, já que envolve negociações entre atores sociais com diferentes interesses. É aconselhável que as experiências concretas sejam examinadas, para que se tenha ideia dos desafios envolvidos e sejam identificadas as oportunidades em situações específicas. Para sugerir possíveis cursos de ação, o restante deste trabalho examinará sucintamente experiências que se encaixam nos quatro tipos descritos e pertencentes a diferentes marcos jurídicos. Essas experiências envolvem as maiores áreas metropolitanas da região latino-americana, as megacidades de Buenos Aires, Cidade do México e São Paulo, cuja gestão ocorre no contexto de estruturas de governos federados, e as grandes áreas metropolitanas de Santiago e Bogotá, cuja gestão se dá no contexto de governos unitários.

### ***Modelos monistas: experiências bem-sucedidas em Bogotá***

O modelo monista encontrado em Bogotá é provavelmente a experiência de gestão metropolitana mais bem-sucedida na América Latina. A quase completa equivalência entre os territórios da aglomeração metropolitana e aqueles sob a jurisdição do município tem, de longa data, facilitado uma boa estrutura de gestão metropolitana baseada na gestão municipal da maioria dos serviços urbanos, e, por empresas municipais, dos serviços de utilidade pública.

À medida que as áreas metropolitanas crescem, os arranjos de boa governança se tornam menos eficientes e requerem modificações. O município de Bogotá está encontrando dificuldades na coordenação do crescimento econômico e demográfico, bem como na prestação de serviços a um mercado de trabalho integrado, que hoje abrange outros oito municípios. Assim, para a gestão do território do rico vale de Sabana – onde está localizada uma das maiores áreas metropolitanas da América Latina (com quase seis milhões de habitantes) –, é necessária a criação de um processo sistemático de desenvolvimento de governança metropolitana. Considerando o peso econômico e demográfico da área metropolitana no país, bem como da incidência esmagadora da cidade central de Bogotá na aglomeração, é improvável que o processo de governança metropolitana em desenvolvimento possa levar a uma estrutura de gestão metropolitana monista integrada. O mais provável é que as negociações resultem no estabelecimento de arranjos de governança funcionais, que assumam responsabilidades por questões metropolitanas críticas. Há discussões em andamento para estender a experiência bem-sucedida da Transmilenio S.A., a empresa pública

municipal que fornece transporte público à área metropolitana em Bogotá. Essa experiência poderá ser reaplicada na prestação de serviços de saúde e educação, em que a demanda da área metropolitana está tributando serviços no município de Bogotá.

### ***Arranjos dualistas complexos: a experiência de Santiago***

Arranjos dualistas podem lidar mais facilmente com o problema da expansão territorial, tornando o território jurisdicional da esfera superior de governo suficientemente grande para abranger toda a área metropolitana. No entanto, uma atribuição eficiente de responsabilidades e recursos entre as diferentes esferas de governo também é necessária, conforme mostra a experiência de Santiago. O governo regional (o segundo nível) financia investimentos de serviços de responsabilidade municipal e coordena a ação nas áreas metropolitanas dos ministérios setoriais, mas carece de autoridade em questões metropolitanas críticas, tais como água e esgoto, que são gerenciadas por serviços privados de utilidade pública, regulados pelo governo central; transportes, controlados pelo Ministério dos Transportes; a rede viária estrutural, sob a responsabilidade do Ministério de Obras Públicas; e gestão ambiental, a cargo de uma comissão interministerial. Os governos municipais em Santiago (42 deles na área metropolitana) são responsáveis pelo uso e planejamento do solo, remoção de resíduos sólidos, educação e assistência médica primária. Esse caso demonstra as dificuldades para definir a atribuição correta de responsabilidades entre diferentes níveis de governo com jurisdição sobre o mesmo território.

Entretanto, há avanços em várias frentes. Os municípios assinaram acordos de associação voluntária para a gestão conjunta dos serviços de remoção de resíduos sólidos. O Plano de Despoluição Ambiental para a área metropolitana é outro mecanismo de coordenação criado que une instituições do governo central, regional e local na implementação, de forma coordenada, de intervenções públicas para reduzir a poluição do ar na área metropolitana. A Transantiago, sistema de transportes públicos recentemente estabelecido, é operada por uma parceria público-privada (o Operador Técnico), com jurisdição sobre o sistema que serve à maior parte da área metropolitana e distribui pagamentos entre provedores privados que competiram “pelo mercado” em uma licitação internacional. No entanto, nessa metrópole em crescimento acelerado, mais mecanismos institucionais efetivos são necessários para coordenar o planejamento do uso do solo com investimentos em infraestrutura

e prestação de serviços, tais como conselhos de planejamento conjuntos e a redistribuição de responsabilidades entre os governos municipais e regionais, bem como a transferência de responsabilidades de entidades do governo central para governos regionais e locais. Em vista das tradições de governo altamente centralizadas do Chile, é provável que isso venha a constituir um processo complexo e polêmico.

***Arranjos funcionais de governança metropolitana:  
a experiência da grande Buenos Aires***

A Região Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), como outras megacidades discutidas aqui, não tem existência como órgão político e administrativo. De uma forma imprecisa, poderia ser definida como a área de mercado econômico incluída no território da Cidade Autônoma de Buenos Aires e seus 32 municípios adjacentes, com 3 e 9 milhões de habitantes, respectivamente. Na virada do século, essa área urbana complexa gerava aproximadamente 52% do PIB da Argentina e concentrava 32% de sua população. A governança dessa área é resultado de um conjunto de interações complexas entre vários atores, que incluem 32 governos locais (com autonomia relativamente limitada sob um estatuto definido pela esfera superior de governo, o governo da província de Buenos Aires), a Cidade Autônoma federada de Buenos Aires (com *status* e estrutura de um governo provincial) e as instituições do governo central, com jurisdição sobre questões metropolitanas que se sobrepõem aos dois governos provinciais.

As autoridades centrais e locais responsáveis pela prestação de serviços na área metropolitana, que carecem de mecanismos formais de coordenação nos estatutos do governo subnacional, recorreram a arranjos de cooperação voluntária, formalizados sob diferentes formatos institucionais permitidos pela legislação: a Empresa do Mercado Central, empresa pública para operar os mercados alimentícios atacadistas; o Acordo de Coordenação Ecológica (CEASME), uma entidade tripartite (federal, provincial e municipal) para regular o fornecimento de água e a disposição de esgoto; e o Comitê da Bacia de Matanza-Riachuelo, um comitê federal-provincial-municipal para executar e manter obras de drenagem em bacias de rios, administrar a disposição de lixo e coordenar políticas ambientais. Obter uma coordenação metropolitana mais forte na Argentina é difícil, por causa da autonomia dos governos federal e provincial e da dependência dos recursos e responsabilidades transferidos pelas províncias aos municípios.

As ricas experiências de arranjos de coordenação específicos de setores e áreas fornecem a base para mecanismos mais integrados de gestão metropolitana. Os exemplos incluem oportunidades para estabelecer um comitê de parques (com a participação dos governos nacional, provincial e municipal), desenvolver e administrar parques para servir toda a área metropolitana, aproveitando as vastas terras do governo não utilizadas ou subutilizadas na área metropolitana; e criar um fundo de transferência compartilhado, sob gestão provincial e municipal, para promover o planejamento e o desenvolvimento conjuntos do uso da terra entre municípios, em conformidade com os objetivos e padrões de desenvolvimento no nível metropolitano. Esses instrumentos metropolitanos de gestão conjunta podem ser estabelecidos em curto prazo e com boas chances de sucesso no cenário político altamente fragmentado da Argentina. As experiências podem oferecer um *insight* no que se refere a formas viáveis para estabelecer os complexos mecanismos de coordenação necessários para a gestão de transportes públicos metropolitanos e distribuição e tratamento de água.

### ***Coordenação fragmentada: a experiência de São Paulo***

A região metropolitana de São Paulo, que inclui a cidade de São Paulo e 38 municípios adjacentes, tem um total de aproximadamente 18 milhões de habitantes e gera mais de 1/3 do PIB e metade da produção industrial do Brasil. A região carece de um sistema integrado de governança metropolitana. Os municípios são individualmente responsáveis pelo planejamento e desenvolvimento do uso do solo e pela prestação da maioria dos serviços urbanos (habitação, saúde, educação), sem mecanismos de coordenação no nível metropolitano, enquanto a prestação de serviços metropolitanos cruciais – água, esgoto e transporte público – está nas mãos de empresas geridas pelo governo estadual, não coordenadas aos municípios. A natureza compartimentalizada e competitiva da federação brasileira impede o desenvolvimento de mecanismos para uma tomada de decisão compartilhada e permite competitividade acirrada entre governos municipais e estaduais na atração de investimento privado. O sistema de relações intergovernamentais impõe restrições orçamentárias rígidas e promove a responsabilidade fiscal para estados e municípios, mas também prejudica a construção social de redes de políticas horizontais e verticais destinadas à governança metropolitana. A cooperação voluntária entre municípios é possível em conformidade com a legislação, que permite a criação de associações de municípios. Hoje, algumas entida-

des de coordenação no nível estadual, existentes desde o final da década de 1960, ainda estão em funcionamento, embora não haja nenhuma na região metropolitana de São Paulo.<sup>5</sup>

Em São Paulo, há exemplos significativos de coordenação intermunicipal, que incluem o Programa de Gestão da Bacia Hidrográfica do Guarapiranga para coordenar a proteção ambiental; a gestão de uso do solo e a gestão da água no aquífero que reabastece a área da região de São Paulo, com o envolvimento de vários municípios e órgãos estaduais; e a Câmara do ABC, um conselho público-privado, cujo objetivo é abrir as discussões de questões regionais entre a comunidade local, empresas, sindicatos de trabalhadores e os governos estaduais e locais no território dos municípios de Santo André, São Bento e São Caetano. Desde 1997, mais de 20 acordos de desenvolvimento econômico, social e territorial foram assinados entre os municípios, o estado e o setor privado nessa região, incluindo a criação da Agência de Desenvolvimento Regional para estimular e articular uma estratégia participativa de apoio à recuperação econômica da região (Klink, 2008).

A região metropolitana de São Paulo necessita de instituições para coordenar o planejamento e o desenvolvimento do uso do solo, o transporte público metropolitano e a proteção ambiental. O esmagador peso demográfico, econômico e político da cidade central (o município de São Paulo abriga 11 dos 18 milhões de habitantes da região) impõe um obstáculo significativo. Os políticos e gestores municipais de São Paulo veem pouca utilidade em buscar coordenação nas decisões sobre investimentos e serviços que eles, provavelmente, terão que financiar majoritariamente. Intervenções no nível estadual também são de difícil implementação, em vista do peso político da estrutura municipal de São Paulo na política do estado. Esse impasse durou o suficiente, sendo necessárias soluções para coordenar o transporte público em uma área metropolitana, onde os trabalhadores gastam quase quatro horas diariamente nas deslocações de casa para o trabalho e de volta para casa. A criação de uma agência pública metropolitana de transportes, de propriedade do município de São Paulo, do governo do estado e dos municípios da região, operada por uma equipe de gestão profissional, constitui uma alternativa viável a um conselho municipal ou a uma instituição supramunicipal para operar serviços e investimentos metropolitanos, solução que poderá não ser aceitável para a autoridade local da cidade central.

---

<sup>5</sup> São exemplos a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) no estado do Paraná e o Conselho de Desenvolvimento Regional (CONDER) no estado da Bahia.

### ***Uma metrópole em busca de estrutura de governo: a experiência da Cidade do México***

A zona metropolitana do Vale do México é uma das maiores metrópoles do mundo e impõe complexos desafios de gestão, resultantes de suas dimensões geográficas, demográficas e econômicas, bem como da multiplicidade de entidades governamentais envolvidas em sua gestão. O território da aglomeração abrange 16 divisões no Distrito Federal da Cidade do México (DF), 58 municípios no Estado do México e o município de Tizayuca, no estado de Hidalgo.<sup>6</sup> A área metropolitana abriga a maior concentração de atividade econômica do país, que gera mais de 1/3 do PIB do México.<sup>7</sup>

No México, a Constituição proíbe explicitamente a formação de um nível intermediário de governo entre os municípios e os estados, impedindo, assim, a estruturação jurídica das mais de 100 áreas metropolitanas existentes no país. Na Cidade do México, as disputas políticas agravam as restrições jurídicas, uma vez que os diferentes níveis de governo com jurisdição sobre o território ocupado pela zona metropolitana do Vale do México, geralmente, estão sob o controle de partidos políticos diferentes. O financiamento de investimentos metropolitanos e a prestação de serviços constituem uma questão contenciosa. Em um debate com forte carga política, o Estado do México argumenta que o Distrito Federal explora muitos recursos do Estado, sem compensação apropriada, e o Distrito Federal sustenta que aqueles que vêm do Estado do México trabalham e consomem serviços na capital, sem contribuir financeiramente.<sup>8</sup> Além disso, o governo federal, um importante financiador de projetos metropolitanos (por exemplo, o metrô), recentemente reduziu seu envolvimento na área metropoli-

---

<sup>6</sup> A área metropolitana cresceu de 9 milhões de habitantes em 1970 para quase 18 milhões em 2000, e aumentou de 2.127 km<sup>2</sup> em 1970 para 4.902 km<sup>2</sup> em 1995. A maior parte desse aumento ocorreu no Estado do México, cujos municípios metropolitanos testemunharam um crescimento demográfico de 320% de 1970 a 2000. Em contraste, a população do Distrito Federal aumentou apenas 35% no mesmo período de 30 anos. No momento, mais de metade da população vive no Estado do México (Iracheta, 2002).

<sup>7</sup> Nos últimos 20 anos, em média, o Distrito Federal gerou 23% do PIB do país, seguido pelo Estado do México, com 10%.

<sup>8</sup> A maior parte da água consumida no Distrito Federal vem do Estado do México. No setor de transportes, há uma diferença notável na qualidade dos serviços e infraestrutura, que favorece o Distrito Federal. Em termos da disposição de resíduos sólidos, o Estado do México produz menos lixo do que o Distrito Federal, mas recebe a maior parte do lixo do Distrito Federal (Iracheta, 2002).

tana, arrastado pelas necessidades de outras regiões e compelido por problemas financeiros.

Essas restrições jurídicas, políticas e financeiras impediram a formulação de políticas coordenadas de desenvolvimento urbano na maioria das áreas nas quais o Distrito Federal e o Estado do México interagem, tais como fornecimento de água, transportes e disposição de resíduos sólidos. As tentativas de estabelecer mecanismos de coordenação no nível metropolitano são sistematicamente proteladas, devido ao fraco apoio político das autoridades eleitas. Este é o caso do Programa de Planejamento do Desenvolvimento da área metropolitana do Vale do México, concebido em 1998 pela Comissão Metropolitana de Assentamentos Humanos, um esforço conjunto dos governos do Distrito Federal, do Estado do México e da Secretaria de Desenvolvimento Social do Governo Federal. O programa apresenta propostas de longo alcance para o crescimento urbano no vale e aborda algumas das preocupações mais prementes, tais como a congestão do tráfego e a degradação ambiental. O programa não foi implementado, por falta de mecanismos de coordenação institucionais. Esses problemas também impediram a expansão do metrô para além do território do Distrito Federal e outros municípios metropolitanos. Também há sucessos parciais, como o programa de despoluição, que tem conseguido manter os níveis de poluição do ar inalterados nos últimos anos, apesar do crescimento da área metropolitana. Esse progresso ocorreu após um esforço sustentado para coordenar as ações de entidades municipais, estaduais e federais movidas por um senso de urgência impellido pelos altos níveis de poluição sob os quais a população urbana estava vivendo.

### **Sugestões para a criação de estruturas de gestão metropolitana na América Latina**

Apesar da importância da boa governança de áreas metropolitanas para a economia e o bem-estar de grandes parcelas da população, a maioria dos governos centrais e estaduais na América Latina reluta em criar arranjos metropolitanos monistas ou supramunicipais. Os governos preferem estruturas dualistas e de cooperação voluntária quando voltados para a melhoria da gestão metropolitana. Ironicamente, se a necessidade de melhor gestão resulta da importância econômica e política de áreas metropolitanas, é esse mesmo significado econômico e político que impede as esferas superiores

de governo de criar arranjos supramunicipais monistas.<sup>9</sup> Arranjos dualistas existem na região, mas necessitam de melhorias para atender às condições de boa governança discutidas aqui, tais como responsabilidades claramente definidas para cada esfera de governo envolvida na área metropolitana; recursos suficientes (financeiros, organizacionais, força de trabalho) para cada uma delas, para que se desincumbam de suas responsabilidades em níveis socialmente aceitáveis de desempenho; e mais voz e capacidade de supervisão para os interessados no processo de tomada de decisão sobre questões e gastos metropolitanos. Essas condições são de difícil obtenção no âmbito das estruturas locais de governo altamente fragmentadas e competitivas, herdadas pelas metrópoles latino-americanas.

O exame de casos indica que a melhor opção em longo e médio prazos é a criação de arranjos funcionais de governança metropolitana com a participação de todas as esferas de governo (local, estadual e central). Isso requer estruturas de governança que compensem o domínio econômico, demográfico e fiscal dos municípios centrais, permitindo-lhes, ao mesmo tempo, influir suficientemente para não os afastar da participação. Arranjos de governança com poder de voto baseados em ações qualificadas podem funcionar e também ser usados para criar empresas públicas, comissões ou comitês para operar infraestruturas e serviços cruciais para água e esgoto, saúde, educação, transportes, gestão do uso do solo, proteção ambiental e habitação a custos acessíveis. Essas estruturas deveriam permitir o envolvimento total de interessados na tomada de decisão e, ainda, como arranjos setoriais, deveriam impedir a concentração do poder fiscal e decisório inerente a uma entidade supranacional monista.

A construção de uma estrutura de gestão metropolitana tão pulverizada, e ainda assim capaz, requer um bom nível de consenso político entre as instituições municipais, estaduais e federais envolvidas na gestão metropolitana, bem como a colaboração do setor privado com interesses no desenvolvimento da área em longo prazo. Esse consenso entre instituições do governo e a disposição do setor privado para contribuir podem ser obtidos de forma mais positiva quando a instituição que desenvolve o processo conta com a ampla participação de todos os interessados.

Para apoiar a tomada de decisão no nível metropolitano é essencial que políticas e programas possuam boa capacidade de análise de dados. Se-

---

<sup>9</sup> Os gestores dessas áreas poderosas, do ponto de vista econômico e demográfico, podem facilmente competir com autoridades nacionais ou federais eleitas, no controle de governos de nível mais elevado.

gundo Byrd e Slack (2008), estes dados são necessários para analisar e discutir as relações entre cidades centrais e subúrbios, entre o setor público e o privado em diferentes cidades, e entre os ricos e pobres das regiões metropolitanas. Especificamente, dados desta natureza possibilitam avaliar o desempenho dos mecanismos de coordenação voluntária e fornecem evidências sólidas para a promoção de melhorias. Esses dados possibilitam avaliar se as estruturas de associação voluntária representam um processo incremental de aprendizagem, na direção de uma melhor coordenação metropolitana, por meio de instituições formais de governança e mecanismos eficientes de coordenação intermunicipal que facilitem a acessibilidade, a responsabilização e a transparência.

## Referências bibliográficas

- BARNETT, Richard. Subsidiarity, enabling government and local governance. In: HOBSON, Paul A. R.; ST-HILAIRE, France (eds.). *Urban governance and finance: a case of who does what*. Montreal: Instituto de Pesquisa em Política Pública, 1997.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Latin America after a decade of reforms. In: *Progresso Econômico e Social na América Latina*, relatório de 1997. Washington, DC: IDB, 1996.
- BYRD, Richard; SLACK, Enid. Fiscal aspects of metropolitan governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington, DC: IDB/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.
- DAUGHTER, Robert; HARPER, Leslie. Fiscal and political decentralization reform. In: LORA, Eduardo (ed.). *The state of state reform in Latin America*. Washington, DC: BID, 2007.
- HERMANN, Zoltán; HORVÁH, M. Tamás; UNGVÁRI, Gábor. *Allocation of local government functions: criteria and conditions: analysis of policy proposals for Hungary*. Washington, DC: Iniciativa de Descentralização Fiscal para a Europa Central e Oriental, 1999.
- IRACHETA, Alberto. Quien y para qué en la zona metropolitana del Valle de México: la difícil relación entre el Distrito Federal y el Estado de México, 2002. (Não publicado.)
- KLINK, Jeroen. Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.

LEFÈVRE, Christian. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for latin-american cities. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.

ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández (eds.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington, DC: BID/DRCLAS-Universidade Harvard, 2008.



## CAPÍTULO 2

# Panorama atual das metrópoles brasileiras

*Sol Garson*

*Luiz César de Queiroz Ribeiro*

*Marcelo Gomes Ribeiro*

### Introdução

Este artigo delinea um perfil socioeconômico dos grandes aglomerados urbanos metropolitanos distribuídos sobre o território brasileiro e apresenta breve análise da estrutura fiscal de seus municípios, destacando sua estrutura de receitas e de despesas e evidenciando a composição dos recursos utilizados para financiar os investimentos. A análise das condições socioeconômicas e fiscais das metrópoles brasileiras ganha importância adicional se consideramos que, no Brasil, a problemática social concentra-se fortemente no meio urbano.

Tomamos por hipótese que diferenças quanto aos indicadores sociais dessas populações sinalizam preferências diversificadas quanto a serviços públicos. Considerando o ambiente democrático, supomos que os governos, ainda que em diferentes graus, buscarão desenvolver políticas para atender a essas preferências, priorizando a superação de carências de serviços específicos, como coleta de lixo, distribuição de água e iluminação pública, por exemplo. Isso significa que diferenças socioeconômicas se traduzirão em diversidade de objetivos das políticas desenvolvidas pelos municípios de uma região metropolitana. Além disso, um peso demográfico e econômico acentuado da cidade-núcleo frente à região a que pertence conspira contra o equilíbrio político de possíveis arranjos de governança (Garson, 2009). Também do lado fiscal, diferenças quanto à estrutura de despesas e, particularmente, de receitas, poderão dificultar acordos de cooperação para a solução de problemas comuns.

O perfil socioeconômico e fiscal, apresentado neste capítulo, tem como objetivo oferecer uma radiografia dos grandes aglomerados urbanos

metropolitanos, de forma a subsidiar os debates que se desenvolverão ao longo desta publicação. Busca-se destacar a ampla diversidade de condições inter e intrametropolitanas, que permitam compreender a dificuldade de estabelecer estruturas de governança para o enfrentamento dos problemas comuns a esses territórios.

Componente dessas estruturas de governança, o modelo de financiamento é fundamental para permitir, superar ou ao menos amenizar as limitações atuais impostas ao investimento em infraestrutura urbana.

Este trabalho está dividido em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção sumariza estudo desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles, que demarcou e classificou os espaços da rede urbana brasileira, delimitando os espaços metropolitanos, objeto das seções seguintes. A terceira seção traça um perfil socioeconômico dos principais aglomerados urbanos metropolitanos sob os aspectos populacionais, de atividade econômica, do mercado de trabalho, apresentando ainda indicadores de educação e de carência de serviços urbanos. Esse perfil contribui para dimensionar a magnitude da demanda de serviços públicos. A capacidade de atendimento a esta demanda está, em parte, condicionada à estrutura fiscal dos municípios metropolitanos, abordada na quarta seção. A quinta seção apresenta as considerações finais.

## **Regiões metropolitanas e grandes espaços urbanos metropolitanos**

As condições atuais das metrôpoles brasileiras devem ser compreendidas à luz das mudanças profundas pelas quais passou o país em sua estrutura territorial, em particular a partir da década de 1970, quando a maior parte da população passou a residir nas cidades. A forte aglomeração em alguns centros urbanos foi cunhada pela literatura especializada como “processo de metropolização”. Nesse processo, o crescimento acelerado resultou, entre outros aspectos, na concentração em espaços com precárias condições de moradia situados em torno dos centros urbanos mais desenvolvidos, de segmentos populacionais que ocupavam a parte inferior da estrutura social. Esse crescimento se fez, sobretudo, por meio de migrações do campo em direção às cidades e, ao mesmo tempo, entre as regiões do país.

A importância estratégica desses aglomerados urbanos é confirmada pela inserção, no texto da Constituição de 1967, da faculdade conferida à União de instituir regiões metropolitanas. Por intermédio de leis complemen-

tares, foram criadas, em 1973/74, as nove primeiras regiões metropolitanas (RMs), cuja gestão acabou sendo fortemente controlada pelo governo autoritário, particularmente até o início da década de 1980. Em 1988, a “Constituição Cidadã” transferiu aos estados o poder de criação de novas RMs, tendo como condição, apenas, que fossem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes (Constituição Federal, § 3º do art. 25).

A mesma Constituição consagrou a autonomia municipal, conferindo aos municípios o direito à auto-organização e anulando, na prática, a pouca capacidade dos estados de coordenar as ações comuns nesses territórios. A estas mudanças institucionais se adiciona a difícil situação econômica que predominou na década de 1980, com dramática deterioração das finanças públicas. Os gestores perderam a condição de planejar o dia seguinte, mesmo nos domínios estritos de suas jurisdições.

A partir de 1995, no ambiente de estabilidade propiciado pelo sucesso do Plano Real no combate à inflação, os estados passaram a instituir novas RMs, ou a inserir novos municípios nas regiões existentes. A falta de critérios claros e a influência das lideranças políticas locais em busca de benefícios contribuíram para que cada estado criasse ou expandisse suas RMs de forma particular, constituindo um conjunto extremamente diversificado de aglomerados, composto por grupos de municípios com diferenças acentuadas entre si, seja em aspectos econômicos, seja em aspectos sociais. O Brasil tinha, em 31 de março de 2009, 344 municípios pertencentes a 24 RMs criadas por lei federal ou estadual, distribuídas por 18 estados.<sup>1</sup> Além disso, havia três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), criadas pelo Governo Federal, incluindo municípios de mais de um estado da Federação. Essas três RIDEs incluíam 45 municípios, além de Brasília, cidade-estado.

Apesar de legalmente instituídas, algumas dessas RMs não podem ser consideradas, de fato, aglomerados urbanos metropolitanos, assim compreendidos os espaços urbanos que se caracterizam pela forte densidade populacional e concentração de atividades econômicas, cujos limites não coincidem com os das jurisdições que os constituem. Entre estes, circula diariamente um volumoso fluxo de pessoas, de mercadorias e de serviços. Caracterizam-se também – esses espaços – pela existência de uma unidade principal, que se

---

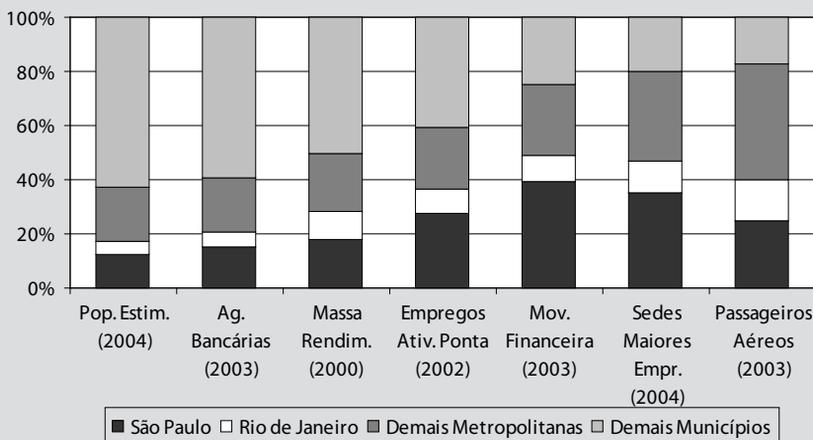
<sup>1</sup> O estado de Santa Catarina criou, por leis complementares de 1998/2000, seis RMs, abrangendo 95 municípios. Em maio de 2007, no entanto, nova lei criou seis novas Secretarias de Desenvolvimento Regional e, em seu art. 209, revogou as Leis Complementares 162 e 221, que tratavam das RMs.

destaca pelo tamanho populacional e densidade econômica, desempenhando funções complexas e diversificadas e relacionando-se com outros espaços urbanos no país e no exterior.

Estudo desenvolvido pela Rede Observatório das Metrôpoles (2005a) demarcou e classificou os espaços da rede urbana brasileira. As características multiescalares e heterogêneas da nossa urbanização, que se aceleraram nos períodos recentes, permitiram identificar 37 Grandes Aglomerados Urbanos (GEUBs) constituídos por regiões metropolitanas, RIDEs e capitais com forte capacidade de polarização do território nacional. Segundo o estudo, o território nacional é articulado por essa rede de 37 GEUBs com capacidade de organização de redes e sub-redes de cidades, onde residiam, no ano 2000, aproximadamente 76 milhões de pessoas (45% da população), que possuíam uma renda agregada mensal equivalente a 61% da renda nacional. A importância desses GEUBs para a economia nacional pode ser avaliada pelo fato de a média de sua renda *per capita* ser 36% superior à média nacional e quase o dobro (194%) da renda *per capita* de outras cidades que não se constituem como aglomerados urbanos complexos. Como constatado, esses GEUBs são singulares no contexto urbano, regional e econômico brasileiro, tanto pela escala como pela densidade econômica.

Dentre o conjunto anterior, destacaram-se 15 deles com funções metropolitanas, assim entendidos os aglomerados urbanos que apresentam características de tamanho, concentração de atividades econômicas e capacidade de interconexão próprias das novas funções de comando, direção e coordenação. Além disso, possuem funções econômicas próprias das metrôpoles, com papel relevante na “economia em rede” que se constituiu ao longo do processo de globalização e de reestruturação produtiva, como identificado por Pierre Veltz (Veltz, 1996).

A relevância das 15 aglomerações, consideradas de fato metropolitanas, pode ser verificada a partir de sua participação no conjunto de indicadores utilizados para definir a hierarquia dos espaços urbanos brasileiros, conforme o Gráfico 2.1 (Observatório, 2005a; 2005b). Observa-se que, na maioria dos indicadores, a soma da participação das categorias metropolitanas supera 50% do total do Brasil, sendo maiores as participações referentes àqueles indicadores que refletem funções propriamente metropolitanas. Entre as diversas categorias, a que inclui a RM de São Paulo participa com 30% ou mais do total de empregos em atividades de ponta, número de sedes de grandes empresas e movimentação financeira no Brasil.

**Gráfico 2.1** Participação das categorias integrantes dos grandes espaços urbanos em todo o Brasil

Fonte: Oservatório das Metrôpoles, 2005.

É notória a concentração nessas aglomerações, com relação ao total dos municípios brasileiros, das sedes de empresas entre as 500 maiores do Brasil (79,4%), das operações bancárias e financeiras (73,7%), dos empregos em atividades de ponta (67,2%), da massa de rendimentos (52,4%), das agências bancárias (41,2%), da população estimada para o Brasil em 2004 (36,9%), assim como do movimento de passageiros no tráfego aéreo (84,3%).

Levando-se em conta apenas os 15 espaços considerados metropolitanos, cabe notar que, no ano 2000, os mesmos detinham 39% da População Economicamente Ativa (PEA), 37% do total das pessoas ocupadas (PO) do Brasil e 43% das pessoas ocupadas na indústria de transformação. As RMs de São Paulo e do Rio de Janeiro respondiam por 18% da PEA brasileira, 17% da PO e 21% do pessoal ocupado na indústria de transformação. A RM de São Paulo somou o expressivo estoque de 7,2 milhões de ocupados, e a do Rio de Janeiro, 4,1 milhões; desse total, 1,8 milhões estavam ocupados na indústria, dos quais 1,4 milhões na RM de São Paulo. As demais unidades metropolitanas contribuíram com um estoque de aproximadamente 13 milhões de ocupados, sendo 1,9 milhões na indústria.

Merecem destaque, ainda, nessa rede urbana:

- a) Treze grandes cidades, evidenciando outro aspecto notável da urbanização brasileira: a geração de número expressivo de grandes

idades. O Brasil se insere entre os dez países do mundo que apresentam concentrações urbanas em cidades de mais de 1 milhão de habitantes. Em 2000, 18% da população brasileira residiam nestas 13 grandes cidades.

- b) Duas megacidades: Rio de Janeiro e São Paulo.
- c) Uma cidade-região em formação em torno da região metropolitana de São Paulo: a hipótese da emergência de uma cidade-região<sup>2</sup> no Brasil vem sendo objeto de trabalhos de investigação que colocam em evidência empírica tal tendência. O trabalho pioneiro de Tolosa (2002) já apresentou alguns indicadores que apontam para a constituição de uma região urbana global integrando o eixo Rio de Janeiro–São Paulo. Posteriormente, esse tema foi objeto de reflexão de Diniz (2007), que assume certa cautela quanto ao conceito proposto pelo primeiro autor, considerando que a existência de grande distância territorial seria um fator de constrangimentos limitador à configuração da região. De qualquer forma, seja qual for a escala assumida, parece haver consenso entre especialistas sobre a emergência de metrópoles com enorme complexidade, aumentando ainda os traços de multiescalaridade e heterogeneidade da nossa rede urbana.
- d) A dispersão urbana: ao lado da existência desses relevantes aglomerados de grandes espaços com capacidade de polarização do espaço nacional e alguns com funções metropolitanas, o sistema urbano brasileiro também se caracteriza pela dispersão, expressa na existência de 5.300 cidades com população de até 100 mil habitantes, representando cerca de 93% das cidades e concentrando 41% da população nacional em 2000.

Passados 40 anos de mudanças na estrutura populacional brasileira, verificamos que as metrópoles são uma realidade e, ao mesmo tempo, representam uma abstração. As metrópoles são uma realidade constatada por seu

---

<sup>2</sup> Este quase conceito vem sendo debatido na literatura internacional nas áreas da economia e da geografia, e decorre de algumas interpretações a respeito dos impactos da globalização e da reestrutura produtiva sobre as grandes metrópoles, que foram o berço do desenvolvimento industrial. Entre os autores mais conhecidos, encontram-se Sassen (1991), Scoot et al. (2001) e Markusen (2005). Vale lembrar a observação de Diniz (2007) sobre a necessidade de não apenas considerar as transformações do sistema socioprodutivo, mas também os atores econômicos e suas estratégias políticas na apropriação do território.

importante papel na rede urbana brasileira, concentrando grande parte da população e da geração de renda. Mas representam também uma abstração, porque não são consideradas do ponto de vista da gestão urbana, sobretudo com relação às políticas que requerem uma abordagem nessa escala territorial, como as de saneamento, transporte e saúde, entre outras. Embora tenha havido uma grande profusão de regiões metropolitanas legalmente instituídas, as ações nas áreas urbanas são realizadas de forma fragmentada pelos municípios, além de não haver coordenação entre as entidades da Federação.

O perfil socioeconômico das regiões metropolitanas no Brasil e da situação fiscal dos seus municípios, delineado aqui, considerará exclusivamente os 15 aglomerados urbanos dotados (de fato) de função metropolitana, conforme o estudo citado. Não obstante o interesse em considerar os 15 GEUBs, para alguns indicadores a análise se limitará a um subconjunto deles, em decorrência da inexistência de dados sobre os demais.

As informações utilizadas, sempre que possível, tomam por unidade o município, apresentando os dados mais recentes de que se dispõem. Dados do Censo e pesquisas do IBGE com recorte municipal estão entre as bases selecionadas. As informações fiscais são originárias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda. A cidade-estado de Brasília foi tratado como município metropolitano.

## **Perfil socioeconômico dos grandes espaços urbanos metropolitanos**

A caracterização dos grandes espaços metropolitanos com base em indicadores socioeconômicos – demográficos, de atividade econômica, do mercado de trabalho, de educação e de carência de serviços urbanos – busca, por um lado, identificar a demanda por bens e serviços públicos e, por outro, a capacidade dos diversos municípios de gerar recursos fiscais e de oferecer condições para o desenvolvimento de atividades tipicamente metropolitanas. Uma população mais educada, por exemplo, pode ser um bom incentivo ao estabelecimento de empresas que utilizem tecnologias de ponta, como se verifica nas metrópoles mais desenvolvidas.

Tomando como unidade de referência o município, iniciamos pelos aspectos demográficos, uma vez que a população é um importante indicador para dimensionar a magnitude da demanda por bens e serviços públicos. Do lado fiscal, tem sido também parâmetro relevante na determinação da distribuição de transferências intergovernamentais.

Os 15 GEUBs metropolitanos discriminados na Tabela 2.1 são compostos por 283 municípios (5,1% dos municípios brasileiros), onde viviam, em 2007, 36,2% da população brasileira. A década de 2000 tem-se notabilizado por apresentar crescimento populacional inferior ao registrado nas décadas anteriores, sobretudo no contexto metropolitano. Todavia, um menor crescimento relativo não significa necessariamente menor crescimento absoluto. No conjunto, a população dos espaços metropolitanos apresentou, no período de 2000 a 2007, um crescimento de 10,6%, a uma taxa anual de 1,5%, o que significa um incremento da ordem de 6,5 milhões de pessoas, algo em torno de 930 mil pessoas a cada ano, ou seja, uma grande cidade por ano. Entre os GEUBs metropolitanos, há diferenças significativas. São Paulo apresentou, em 2007, um contingente de 19,2 milhões de pessoas, enquanto Florianópolis, que possui função de comando em sua rede urbana, registrou, no mesmo ano, um contingente de menos de 1 milhão de pessoas.

No conjunto, a população brasileira cresceu 8,4% entre 2000 e 2007, com média anual de 1,2%. Entre os GEUBs, ficaram abaixo da média nacional apenas Rio de Janeiro (5,8%), Porto Alegre (6,5%) e São Paulo. Isso significa que as áreas metropolitanas continuam atraindo a população, algumas das quais com taxas bem acima da média nacional: Goiânia (20,1%), Brasília (18,8%) e Salvador (18,8%). O incremento populacional destes três GEUBs correspondeu a quase 25% do conjunto metropolitano.

**Tabela 2.1** GEUBs metropolitanos: população e taxa de crescimento

GEUBs metropolitanos	População (mil pessoas)		Variação (%)	Taxa anual crescimento
	2000	2007		
Belém	1.796	2.044	13,8	1,9
Belo Horizonte	4.358	4.934	13,2	1,8
Brasília (RIDE-DF)	2.958	3.514	18,8	2,5
Campinas	2.338	2.635	12,7	1,7
Curitiba	2.728	3.166	14,4	1,9
Florianópolis	713	819	14,9	2,0
Fortaleza	2.985	3.437	15,1	2,0
Goiânia	1.673	2.008	20,1	2,6
Manaus	1.646	1.897	15,2	2,0
Porto Alegre	3.719	3.959	6,5	0,9
Recife	3.338	3.665	9,5	1,3
Rio de Janeiro	10.711	11.333	5,8	0,8
Salvador	3.094	3.676	18,8	2,5
São Paulo	17.879	19.226	7,5	1,0
Grande Vitória	1.439	1.625	12,9	1,8
<b>Total</b>	<b>61.412</b>	<b>67.927</b>	<b>10,6</b>	<b>1,5</b>

Fonte: IBGE – Censo demográfico 2000; Contagem da População 2007 – Elaboração própria.

Os GEUBs metropolitanos diferenciam-se com relação à distribuição de seus municípios por porte populacional (Tabela 2.2). Na maioria dos espaços metropolitanos, há um município com população maior que um milhão,<sup>3</sup> normalmente o núcleo metropolitano. No entanto, há casos em que a área metropolitana é bastante fragmentada, composta principalmente de municípios de menor porte, como nos GEUBs de Belo Horizonte, Curitiba e Brasília. A fragmentação e diferença de porte entre as unidades constituintes de um mesmo GEUB implica prioridades não coincidentes, dificultando a cooperação para a solução de problemas comuns. Além disso, coloca em evidência a desproporção entre a cidade núcleo e as demais, remetendo à discussão sobre a importância de cada uma num eventual processo de decisão sobre prioridades de ação no território metropolitano.<sup>4</sup>

No caso da Região Sudeste, há GEUBs que apresentam maior número de municípios de porte médio – entre 100 mil e 500 mil habitantes, como São Paulo, Rio de Janeiro e a Grande Vitória. No caso do Rio de Janeiro, em particular, destacam-se grandes municípios com forte precariedade de indicadores sociais.

**Tabela 2.2** Municípios dos GEUBs metropolitanos por faixa de população – 2007

GEUBs metropolitanos	Total de municípios	Tamanho do município por faixa de população					
		De 0 a 10.000	De 10.001 a 50.000	De 50.001 a 100.000	De 100.001 a 500.000	De 500.001 a 1.000.000	Acima de 1.000.000
Belém	5	0	2	1	1	0	1
Belo Horizonte	34	9	14	4	5	1	1
Brasília (RIDE-DF)	23	6	8	5	3	0	1
Campinas	19	1	7	5	5	0	1
Curitiba	26	5	12	4	4	0	1
Florianópolis	22	12	6	1	3	0	0
Fortaleza	13	0	6	3	3	0	1
Goiânia	13	3	6	2	1	0	1
Grande Vitória	7	0	1	2	4	0	0
Manaus	8	0	5	2	0	0	1
Porto Alegre	31	2	14	6	8	0	1
Recife	14	0	3	5	4	1	1
Rio de Janeiro	17	0	3	2	8	3	1
Salvador	12	0	6	2	3	0	1
São Paulo	39	0	9	5	20	3	2
<b>Total</b>	<b>283</b>	<b>38</b>	<b>102</b>	<b>49</b>	<b>72</b>	<b>8</b>	<b>14</b>

Fonte: Contagem da População – IBGE. Elaboração própria.

<sup>3</sup> No GEUB de São Paulo, há São Paulo e Guarulhos.

<sup>4</sup> Vale destacar a recente modificação na legislação da região metropolitana de Belo Horizonte, aprovada no início de 2006, que busca minimizar a sub-representação dos maiores municípios, ampliando o espaço de Belo Horizonte, Betim e Contagem no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

A importância populacional dos principais aglomerados urbanos do país é acompanhada de sua dimensão em termos de renda, aferida pelo montante do Produto Interno Bruto (PIB). No total, o PIB dos GEUBs metropolitanos alcançou a marca de R\$ 1.230 bilhões em 2006, correspondendo a 51,9% do total nacional. Entre as áreas metropolitanas, é forte a concentração: São Paulo e Rio de Janeiro são responsáveis por mais da metade do conjunto metropolitano, conforme a Tabela 2.3. A Região Integrada do Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (RIDE-DF), cujo núcleo é Brasília, também se destaca por apresentar o terceiro maior PIB entre os espaços metropolitanos, embora corresponda a cerca da metade do que foi registrado no Rio de Janeiro e pouco mais de 20% do PIB de São Paulo.

Para avaliar a importância de cada um dos espaços metropolitanos no contexto do estado onde está localizado, foi calculada a sua participação percentual. É interessante observar que cinco metrópoles possuem participação superior a 60% do PIB estadual, com destaque para Manaus, com 85,3% do PIB do Estado do Amazonas.

De modo geral, a concentração do PIB verificada para quase todas as metrópoles significa também concentração em seu núcleo metropolitano: a participação do município-núcleo no conjunto da metrópole é muito significativa para a grande maioria dos espaços metropolitanos. Os principais destaques são os núcleos de Manaus, que concentra 95% do PIB do GEUB, e da RIDE-DF, com 93,7% do respectivo espaço metropolitano.

A importância dos GEUBs metropolitanos na população e na geração de renda requer atenção ao comportamento da taxa de atividade da população e da taxa de desemprego (ou taxa de desocupação). O primeiro indicador é calculado pela relação entre a População Economicamente Ativa (PEA) e a População em Idade Ativa (PIA).<sup>5</sup> O segundo indicador corresponde à relação entre a população desocupada e a PEA, ou seja, à proporção de pessoas da PEA que não estavam trabalhando na semana em que a pesquisa foi realizada.

A análise da taxa de atividade e da taxa de desocupação considerará apenas nove regiões metropolitanas,<sup>6</sup> para as quais o IBGE estima informações, por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).<sup>7</sup> Neste

---

<sup>5</sup> A PEA é, *grosso modo*, a população disponível para o mercado de trabalho, enquanto a PIA corresponde às pessoas que estão em idade de trabalhar, estando ou não disponíveis para o mercado de trabalho, ou seja, diz respeito à PEA mais a PNEA (População Não Economicamente Ativa).

<sup>6</sup> Os GEUBs metropolitanos coincidem com as regiões metropolitanas de mesmo nome.

<sup>7</sup> Trata-se das nove primeiras regiões metropolitanas do país a ser institucionalizadas, ainda quan-

**Tabela 2.3** GEUBs metropolitanos – Produto Interno Bruto 2007  
Participação no PIB do estado e do GEUB

GEUBs metropolitanos	PIB GEUB (R\$ milhões)	Participação (%)		
		GEUB / Estado	Mun Núcleo / Total GEUB	Demais mun / Total GEUB
Belém	15.680	35,3	79,8	20,2
Belo Horizonte	73.984	34,4	44,2	55,8
Brasília (RIDE-DF)	95.661	-	93,7	6,7
Campinas	62.657	7,8	37,7	62,3
Curitiba	55.829	40,8	57,6	42,4
Florianópolis	13.233	14,2	49,8	50,2
Fortaleza	29.457	63,6	76,5	23,5
Goiânia	21.941	38,4	72,3	27,7
Grande Vitória	33.399	63,3	48,8	51,2
Manaus	33.427	85,3	95,5	4,5
Porto Alegre	71.913	45,8	41,9	58,1
Recife	36.124	65,1	50,7	49,3
Rio de Janeiro	187.374	68,0	68,3	31,7
Salvador	48.677	50,4	49,5	50,5
São Paulo	450.605	56,1	62,8	37,2
<b>Total GEUBs (A)</b>	<b>1.229.961</b>			
<b>Total Brasil (B)</b>	<b>2.396.484</b>			
<b>(A) / (B)</b>	<b>51,9</b>			

Fonte: PIB dos Municípios – IBGE. Elaboração própria.

estudo, serão considerados os anos de 2001 e 2008, para identificar tendências na década de 2000.

De acordo com a Tabela 2.4, a PIA dos GEUBs selecionados cresceu em 5,3 milhões de pessoas no período de 2001 a 2008, período em que 4,3 milhões de pessoas entraram na PEA. A taxa de atividade elevou-se, passando de 59,1%, em 2001, para 61,7%, em 2008. Esse comportamento se verificou em todas as metrópoles, à exceção de Porto Alegre, que sofreu pequena queda na taxa de atividade no período.

Da mesma forma que no caso do PIB, a distribuição da PEA é concentrada: nos municípios dos GEUBs São Paulo e Rio de Janeiro encontravam-se, em 2008, 55% da PEA. O incremento da PEA paulista foi mais de oito vezes o verificado no GEUB de Porto Alegre, aprofundando a heterogeneidade exis-

---

do essa competência estava a cargo da União, na década de 1970. A PNAD é uma pesquisa amostral realizada nos anos em que o Censo Demográfico não é realizado. Por isso, não há dados da PNAD para o ano 2000.

tente entre as metrópoles brasileiras. Das demais metrópoles, cabe destacar o elevado crescimento de Belém, que apresentou aumento de mais de 6 pontos percentuais. Apesar disso, ainda fica abaixo da média dos GEUBs, acompanhada por Recife, Rio de Janeiro e Fortaleza, tanto em 2001 quanto em 2008.

A constatação de que houve aumento na taxa de atividade da maioria dos GEUBs metropolitanos é relevante, na medida em que sugere que o dinamismo econômico desses territórios tenha fixado a mão-de-obra aí residente no início do período, ou mesmo atraído trabalhadores de outras áreas.

**Tabela 2.4** População em Idade Ativa, População Economicamente Ativa e Taxa de Atividade de regiões metropolitanas selecionadas – 2001 a 2008

GEUBs metropolitanos	PIA		PEA		Taxa de atividade	
	2001	2008	2001	2008	2001	2008
Belém	1.484.701	1.738.343	809.603	1.055.811	54,5	60,7
Belo Horizonte	3.719.780	4.326.688	2.297.147	2.788.591	61,8	64,5
Curitiba	2.330.635	2.761.791	1.487.170	1.799.772	63,8	65,2
Fortaleza	2.460.258	2.985.222	1.435.223	1.784.655	58,3	59,8
Porto Alegre	3.163.930	3.471.861	2.003.990	2.171.084	63,3	62,5
Recife	2.815.964	3.176.272	1.521.486	1.809.862	54,0	57,0
Rio de Janeiro	9.346.074	10.109.695	5.197.485	5.813.010	55,6	57,5
Salvador	2.582.949	3.170.460	1.598.729	2.082.666	61,9	65,7
São Paulo	43.291.236	16.873.383	9.248.628	10.685.295	60,1	63,3
<b>Total</b>	<b>43.281.236</b>	<b>48.613.715</b>	<b>25.599.461</b>	<b>29.990.746</b>	<b>59,1</b>	<b>61,7</b>

Fonte: IBGE – PNAD 2008 – Elaboração própria.

A Tabela 2.5 apresenta informações sobre a população ocupada. Da mesma forma que nas análises anteriores, percebe-se grande heterogeneidade entre as metrópoles. Em conjunto, os GEUBs de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte foram responsáveis por mais de um terço do crescimento do número de pessoas ocupadas no período. As metrópoles que tiveram os menores incrementos foram Porto Alegre (4%), Recife (4,7%) e Belém (5,6%).

A taxa de desocupação sofreu redução no conjunto das nove metrópoles, passando de 12,6% para 9,3%. Individualmente, todos os GEUBs seguiram o comportamento verificado para o conjunto das metrópoles. A exceção foi Recife, que apresentou aumento na taxa de desocupação, passando de 14% para 15,2%, no período.

As maiores reduções da taxa de desocupação, em pontos percentuais, ocorreram nos GEUBs de Belo Horizonte (5,7), Belém (5,6) e São Paulo (4,1). As menores reduções, à exceção de Recife, ocorreram em Salvador e Porto Alegre, com 1,4 e 1,6 pontos percentuais, respectivamente.

Observa-se que, mesmo aumentando a quantidade de pessoas disponíveis para o mercado, o aumento de postos de trabalho demonstrou ser suficiente para fazer com que a população desocupada sofresse redução.

Outro aspecto importante do perfil das metrópoles brasileiras é o educacional, dada a sua relação direta com o desenvolvimento econômico e social. Os indicadores utilizados – a taxa de analfabetismo da população de 15 anos de idade ou mais, a média dos anos de estudo da população de 10 anos de idade ou mais e a distribuição por número de anos de estudo, também da população de 10 anos ou mais – só estão disponíveis para 9 GEUBs, segundo a PNAD.

<b>Tabela 2.5 GEUBs metropolitanos selecionados – 2001 e 2008</b>						
<b>População Economicamente Ativa, População Ocupada e taxa de desocupação</b>						
<b>GEUBs metropolitanos</b>	<b>PEA</b>		<b>População Ocupada</b>		<b>Taxa de atividade</b>	
	<b>2001</b>	<b>2008</b>	<b>2001</b>	<b>2008</b>	<b>2001</b>	<b>2008</b>
Belém	809.603	1.055.811	695.216	965.901	14,1	8,5
Belo Horizonte	2.297.147	2.788.591	2.006.498	2.594.528	12,7	7,0
Curitiba	1.487.170	1.799.772	1.346.965	1.699.275	9,4	5,6
Fortaleza	1.435.223	1.784.655	1.263.564	1.628.905	12,0	8,7
Porto Alegre	2.003.990	2.171.084	1.829.633	2.022.423	8,7	6,8
Recife	1.521.486	1.809.862	1.308.109	1.535.059	14,0	15,2
Rio de Janeiro	5.197.485	5.813.010	4.537.619	5.235.850	12,7	9,9
Salvador	1.598.729	2.082.666	1.348.957	1.787.471	15,6	14,2
São Paulo	9.248.628	10.685.295	8.031.484	9.720.894	13,2	9,0
<b>Total</b>	<b>25.599.461</b>	<b>29.990.746</b>	<b>22.368.045</b>	<b>27.190.306</b>	<b>12,6</b>	<b>9,3</b>

Fonte: IBGE – PNAD 2008 – Elaboração própria.

Para tornar as informações comparáveis e oferecer uma visão de tendência na década de 2000, as análises aqui empreendidas se concentrarão nos anos 2001 e 2008.

A taxa de analfabetismo da população de 15 anos de idade ou mais sofreu pequena redução no período 2001-2008, passando de 5,9% para 4,5%

**Tabela 2.6** GEUBs metropolitanos – 2001 e 2008  
Taxa de analfabetismo da população de 15 anos ou mais

GEUBs metropolitanos	Taxa de analfabetismo	
	2001	2008
Belém	4,2	4,2
Belo Horizonte	5,7	4,4
Curitiba	4,4	3,0
Fortaleza	12,5	10,2
Porto Alegre	4,2	3,7
Recife	11,0	8,9
Rio de Janeiro	4,9	3,6
Salvador	6,7	4,8
São Paulo	5,2	3,7
<b>Total</b>	<b>5,9</b>	<b>4,5</b>

Fonte: IBGE – PNAD 2008 – Elaboração própria

no conjunto dos GEUBs, como se visualiza na Tabela 2.6. Mesmo que a redução tenha sido pequena, essa taxa é a metade da verificada para o total brasileiro — 9,2% em 2008.

O único GEUB que não apresentou redução no analfabetismo foi Belém, que manteve a taxa de 4,2%. Aquele com maior redução foi Fortaleza, embora continue a apresentar a mais alta taxa de analfabetismo entre os GEUBs, 10,2%, taxa superior até mesmo à média nacional.

**Tabela 2.7** GEUBs metropolitanos selecionados – 2001 e 2008  
Média de anos de estudo da população de 10 anos de idade ou mais

GEUBs metropolitanos	Taxa de analfabetismo		Diferença média
	2001	2008	
Belém	7,0	7,9	0,9
Belo Horizonte	7,1	8,0	0,8
Curitiba	7,2	8,3	1,0
Fortaleza	6,3	7,5	1,1
Porto Alegre	7,3	8,1	0,7
Recife	6,7	7,6	0,9
Rio de Janeiro	7,4	8,3	0,9
Salvador	7,1	8,1	1,0
São Paulo	7,5	8,4	0,9
<b>Total</b>	<b>7,2</b>	<b>8,2</b>	<b>0,9</b>

Fonte: IBGE – PNAD 2001 e 2008 – Elaboração própria.

Embora apresentando melhora no indicador, Recife continua em posição preocupante. Já Salvador, também na Região Nordeste, apresenta bom resultado em redução do analfabetismo, aproximando-se das regiões mais desenvolvidas do país.

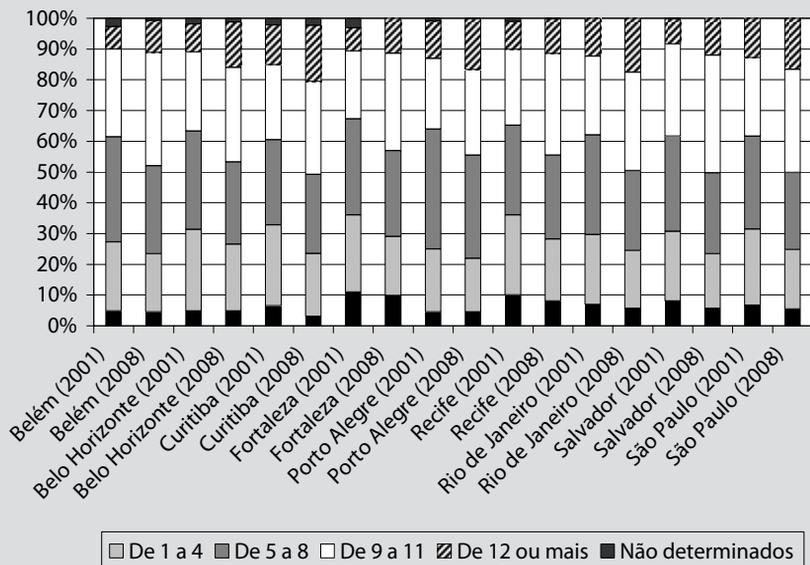
As condições educacionais da população podem ser avaliadas complementarmente pela média dos anos de estudo. Em 2001, a média de anos de estudo para o conjunto dos GEUBs foi de 7,2 e, em 2008, alcançou média de 8,2 anos, como pode ser visto na Tabela 2.7. Em geral, a dispersão em relação à média é pequena. O destaque, como seria de esperar, é Fortaleza, que, embora tenha sido o espaço metropolitano que mais aumentou em anos médios de estudo, ainda se situa na pior posição, seguida por Recife. Na outra ponta, situam-se, em 2008, São Paulo (8,4), Rio de Janeiro (8,3) e Curitiba (8,3). Este último GEUB se destacou também pela redução do analfabetismo, praticamente eliminado.

A escolaridade da população pode ser também avaliada pela distribuição, por faixa de anos de estudo, das pessoas de 10 anos ou mais de idade, conforme o Gráfico 2.2, que apresenta o indicador para 2001 e 2008. De forma consistente com o aumento da média de anos de estudo, em termos gerais, houve aumento da participação das faixas de maior escolaridade. No conjunto dos GEUBs, em 2001, 36,7% das pessoas tinham 9 anos ou mais de escolaridade. Em 2008, essa participação passou a 48,2%, dado o aumento nos níveis médios e superiores de escolaridade.

As Regiões Norte e Nordeste se destacam por apresentar maior crescimento nos grupos de 9 a 11 anos de estudo. Por outro lado, foram os espaços metropolitanos da Região Sul (Curitiba e Porto Alegre), além de Belo Horizonte, os de maior expansão na faixa superior, de 12 ou mais anos de estudo. Vale observar que São Paulo apresenta uma participação de 33,6% das pessoas no grupo de 9 a 11 anos, como ocorre no Nordeste.

A melhoria dos indicadores de educação – taxa de analfabetismo, média de anos de estudo e anos de estudo por faixa de idade – pode ser associada ao maior investimento que tem havido nesse setor, já por muitas décadas, no país. O aumento da participação das faixas de anos de estudo de 9 a 11 anos – correspondente ao ensino médio – e de 12 anos e mais de estudo – que inclui o ensino superior – é condizente com o esforço de universalização do ensino fundamental feito na década de 1990, principalmente com pessoas de até 14 anos, naquele momento. Ou seja, a partir desse momento, começamos a observar aumento do número de pessoas em séries mais elevadas.

**Gráfico 2.2** GEUBs metropolitanos – 2001 e 2008  
População de 10 anos de idade ou mais de idade por grupo de anos de estudo



Fonte: IBGE – PNAD 2001 e 2008.

A melhoria dos indicadores de educação – taxa de analfabetismo, média de anos de estudo e anos de estudo por faixa de idade – pode ser associada ao aumento do investimento nesse setor por muitas décadas. O esforço de universalização do ensino fundamental, feito na década de 1990, permitiu não apenas aumentar a participação das faixas de anos de estudo de 9 a 11 anos – correspondente ao ensino médio, mas também de 12 anos e mais de estudo –, que inclui o ensino superior.

As características socioeconômicas comentadas traduzem-se em diferentes situações quanto à disponibilidade de serviços urbanos e condições de domicílio, conforme a Tabela 2.8. As informações em nível de domicílio só estão disponíveis em anos censitários, razão pela qual a comparação é feita para o ano 2000. Não há dúvida de que, desde então, ocorreram mudanças em alguns casos significativos, a julgar pelos resultados de PNADs para algumas regiões, porém ainda se verificam notáveis carências em alguns serviços,

**Tabela 2.8** GEUBs metropolitanos – 2000  
Domicílios com deficiência de serviços urbanos

GEUBs metropolitanos	Total de domicílios	Deficiência* (%)				
		Água	Esgoto	Iluminação pública	Calçamento / Pavimentação	Coleta de lixo
Belém	416.305	37,0	25,0	7,9	56,0	9,6
Belo Horizonte	1.173.224	3,8	19,3	3,0	16,4	7,2
Brasília (RIDE-DF)	779.392	21,4	31,7	6,9	34,2	12,0
Campinas	659.519	4,9	9,9	5,3	17,6	2,0
Curitiba	787.649	7,9	18,0	7,7	32,2	5,1
Florianópolis	236.303	14,9	16,1	5,1	32,5	6,6
Fortaleza	723.336	21,5	41,7	3,7	21,0	11,1
Goiânia	471.329	25,4	40,7	2,9	28,6	4,6
Grande Vitória	400.700	3,8	21,1	4,7	33,3	9,4
Porto Alegre	1.132.043	11,3	11,1	6,7	28,7	2,4
Recife	859.657	15,3	50,6	4,3	40,3	13,8
Rio de Janeiro	3.200.435	12,1	12,3	6,4	21,8	5,4
Salvador	796.456	5,5	20,5	3,8	20,8	9,4
São Paulo	4.994.933	3,4	12,4	6,8	12,6	1,5

Fonte: IBGE. Elaboração própria

\*Condição deficiente quando: Água – poço ou nascente na propriedade ou outra forma; Esgotamento sanitário – fossa rudimentar ou jogada diretamente em vala, rio, lago ou mar, ou ausência de instalações sanitárias; Iluminação pública – não existe; Calçamento e pavimentação – não existe

como no esgotamento sanitário. Já a situação de calçamento e pavimentação reflete o persistente processo de favelização.<sup>8</sup>

Os níveis mais elevados de carência são encontrados nas regiões Norte e Nordeste. O GEUB de Belém, por exemplo, apresenta as piores condições de abastecimento de água, iluminação pública e calçamento/pavimentação. Fortaleza destaca-se pela deficiência em esgotamento sanitário e coleta de lixo, enquanto Recife, vítima da favelização acelerada, tem mais de 50% dos domicílios em condições inadequadas de esgotamento sanitário, além de alta deficiência de calçamento/pavimentação e coleta de lixo.

A situação não é confortável no GEUB de Goiânia, espaço metropolitano que apresenta forte deficiência no abastecimento de água e esgotamento sanitário, embora tenha posição razoável em iluminação pública e coleta

<sup>8</sup> Em alguns GEUBs, pode-se esperar melhor situação quanto a calçamento/pavimentação, como efeito de programas de urbanização de favelas, desenvolvidos, sobretudo, a partir da segunda metade da década de 1990.

de lixo. Já a RIDE-DF, além de rivalizar com Goiânia na inadequação das condições de abastecimento de água e esgotamento sanitário, também se destaca pela precariedade na coleta de lixo. Do outro lado, em termos gerais, os da Região Sudeste, como São Paulo, Campinas e Belo Horizonte, desfrutam de melhores condições. Os GEUBs situados na Região Sul possuem taxas próximas às observadas na Região Sudeste.

Além da diversidade de situações entre os GEUBs, há fortes diferenças entre municípios de um mesmo GEUB. Como vimos, eles são compostos por municípios de diversos portes populacionais, que guardam correspondência com o número de domicílios. Em 2000, a média de pessoas por domicílio em regiões metropolitanas era de 3,7. Como regra geral, para todos os indicadores de serviços urbanos aqui considerados, quanto maior o município, menor é a deficiência no atendimento da demanda. No entanto, mesmo os maiores municípios apresentam considerável carência de serviços de esgotamento sanitário e calçamento/pavimentação, principalmente se considerarmos seu maior número de domicílios.

## **Perfil fiscal dos grandes espaços urbanos metropolitanos**

Esta seção discute aspectos da estrutura fiscal dos GEUBs metropolitanos, comparando-a com a dos demais municípios brasileiros. Entre os municípios metropolitanos se destaca o núcleo dos GEUBs.<sup>9</sup> As informações básicas, obtidas no endereço eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda, foram complementadas por informações de outras fontes.<sup>10</sup>

A importância dos municípios metropolitanos, em termos de população e atividade econômica, reflete-se em sua estrutura fiscal: em 2007, os municípios pertencentes aos GEUBs metropolitanos foram responsáveis por 43% da receita corrente e por 68% dos tributos arrecadados por todos os municípios brasileiros,<sup>11</sup> conforme a Tabela 2.9. A composição da receita difere

---

<sup>9</sup> Denominaremos os demais municípios metropolitanos de periferia.

<sup>10</sup> Base Finbra disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)>, último acesso em: 30 maio 2008. As contas de 21 municípios metropolitanos não disponíveis no Finbra em 2007 foram estimadas a partir de informações da própria STN, de sites de Tribunais de Contas de estados e municípios, de secretarias estaduais de Fazenda e do Datasus/Ministério da Saúde. A base de dados contém informações de todos os municípios metropolitanos. Em todo o Brasil, estão presentes 94,5% dos 5.564 municípios e 97,1% da população.

<sup>11</sup> Os municípios ausentes do banco de dados são, em geral, pequenos e de pouco significado fiscal.

fortemente entre municípios metropolitanos e os demais. No primeiro grupo, a receita tributária contribui com 32,8% do total de recursos e com 45,8% das transferências – nos municípios-núcleo, 40,2% e 37,1%. Já os não metropolitanos dependem sobretudo de transferências intergovernamentais – 72,1% de seus recursos, sendo de 11,8% a contribuição das receitas tributárias. As diferenças quanto à dependência de fontes não apenas condicionam prioridades de gestão, mas também o posicionamento político quanto à disputa por recursos.

As maiores receitas dos municípios metropolitanos provêm da arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) e da transferência do ICMS,<sup>12</sup> face ao elevado nível de atividade econômica desenvolvido na maior parte desses municípios. Embora a maior participação de tributos próprios e de transferência do ICMS lhes confira certa flexibilidade – 40% destes são destinados à saúde e à educação, ficando o restante, a princípio, para decisão do gestor, as transferências intergovernamentais prevaletentes, SUS e Fundeb, são totalmente vinculadas, contribuindo para a rigidez de seu orçamento. No que diz respeito à receita de capital, os valores são pouco significativos: 1,9% do total de recursos dos núcleos metropolitanos, 2,8% da periferia e 3,9% dos não metropolitanos.

Nas cidades periféricas, as receitas próprias são relativamente mais baixas, denotando uma menor base tributária e, pode-se supor, uma menor exploração das bases existentes. O componente de destaque é a transferência do ICMS, relacionado em muitos casos à existência de algumas unidades produtivas, cujo valor agregado beneficia o município no rateio da cota-parte desse imposto. Os municípios periféricos guardam diferenças substanciais entre si, havendo aqueles muito pequenos, que têm nas transferências redistributivas, como a do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sua base de financiamento.

Outro ponto a destacar é a situação desfavorável de municípios de porte médio, com presença relativamente mais forte nas periferias metropolitanas. Salvo o caso de disporem de uma unidade industrial, que lhes garanta boa parcela do rateio da cota-parte do ICMS, esses municípios, em geral, têm uma base tributária fraca, o que não lhes garante receita própria; além disso,

---

<sup>12</sup> Rateio, entre os municípios, do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS): dos 25% da receita estadual do ICMS partilhados com os municípios, 75% são distribuídos de acordo com a atividade econômica e 25%, de acordo com lei estadual, que, em geral, prioriza a redistribuição.

por serem de grande porte e situados, sobretudo, nas Regiões Sudeste e Sul, têm menos acesso ao FPM.

No caso dos municípios não metropolitanos, as receitas próprias são bem mais reduzidas, dependendo acentuadamente de taxas e da receita do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF),<sup>13</sup> que compõem as Outras Receitas Tributárias. A municipalização do ensino, mais intensa no Norte e Nordeste, explica a significativa presença do Fundeb. Além disso, as transferências de capital, seja por convênios com outros entes federativos, seja por emendas de parlamentares, são fonte significativa de recursos para os investimentos desses municípios.

**Tabela 2.9** GEUBs metropolitanos e demais municípios  
Participação na Receita Municipal 2007

Rubrica	Valores em R\$ milhões				
	Total Brasil	Metropolitano		Demais municípios	
		Total	Núcleo		Periferia
<b>Receita Total*</b>	<b>216.345</b>	<b>43,0</b>	<b>28,0</b>	<b>15,0</b>	<b>57,0</b>
<b>Receita corrente</b>	<b>209.426</b>	<b>43,5</b>	<b>28,4</b>	<b>15,1</b>	<b>56,5</b>
Receita tributária	46.064	68,0	54,5	13,6	32,0
IPTU	11.835	66,6	51,3	15,4	33,4
ISS	19.576	68,5	54,2	14,3	31,5
Outras receitas tributárias	14.653	68,6	57,5	11,1	31,4
Transferências intergovernamentais	133.688	32,7	17,3	15,4	67,3
FPM	33.069	16,6	6,3	10,4	83,4
SUS	17.820	38,3	27,0	11,3	61,7
ICMS	37.359	42,2	20,2	22,1	57,8
Fundeb	24.734	32,3	17,7	14,6	67,7
Outras transf. intergov.	20.705	36,7	21,1	15,7	63,3
Demais receitas correntes	29.674	53,8	37,8	16,0	46,2
<b>Receita de capital</b>	<b>6.919</b>	<b>30,6</b>	<b>17,2</b>	<b>13,4</b>	<b>69,4</b>
Operações de crédito	1.170	38,6	25,7	12,9	61,4
Transferência de capital	4.854	24,0	10,7	13,3	76,0
Outras receitas de capital	895	55,6	41,3	14,2	44,4

Fonte: STN/Ministério da Fazenda – Elaboração própria.  
\*Exclui receitas intraorçamentárias.

Do lado das despesas, a divisão entre despesas correntes e de capital é similar entre municípios não metropolitanos e metropolitanos. Quando se consideram, dentre as despesas de capital, as relativas a investimentos,

<sup>13</sup> O IRRF constitui, na verdade, uma transferência federal.

destacam-se os municípios-núcleo, cuja disponibilidade para investimentos – 10,2% do total da despesa – é reduzida pela destinação de recursos ao serviço da dívida – 6,4% das despesas, enquanto nos demais grupos o percentual se reduz para 2,2%. A participação relativamente maior de Outras Despesas Correntes em municípios-núcleo pode estar ligada, em parte, à maior terceirização de serviços. No entanto, a probabilidade maior é que decorra de pagamentos de prestadores de serviços, por conta da gestão plena do SUS, o que explica também a forte presença de recursos do SUS entre as receitas, com quase 8,0% do total.<sup>14</sup>

**Tabela 2.10** GEUBs metropolitanos e demais municípios  
Participação na despesa municipal 2007

Rubrica	Valores em R\$ milhões				
	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
<b>Despesa Total*</b>	<b>210.545</b>	<b>43,5</b>	<b>28,3</b>	<b>15,2</b>	<b>56,5</b>
<b>Despesa corrente</b>	<b>183.063</b>	<b>43,3</b>	<b>28,4</b>	<b>14,8</b>	<b>56,7</b>
Pessoal	88.076	40,6	25,2	15,4	59,4
Juros e enc. da dívida.	3.518	85,5	79,6	5,9	14,5
Demais desp. correntes	91.469	44,2	29,6	14,7	55,8
<b>Despesas de capital</b>	<b>27.482</b>	<b>45,0</b>	<b>27,1</b>	<b>17,9</b>	<b>55,0</b>
Investimento + inversão	23.618	45,1	26,6	18,5	54,9
Amortização da dívida	3.864	44,3	29,8	14,5	55,7

Fonte: STN/Ministério da Fazenda – Elaboração própria.

\*Exclui despesas intraorçamentárias.

Na Tabela 2.11, as despesas são detalhadas por função de governo. Destaca-se a participação dos gastos com previdência nos núcleos metropolitanos, por se tratar de municípios instalados de longa data. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, a presença marcante no ensino fundamental contribui para um número elevado de servidores aposentados. À Função Previdêcia, são acrescidos os encargos especiais, constituídos principalmente pelo serviço da dívida, implicando que parcela considerável dos recursos seja destinada a obrigações decorrentes de decisões tomadas no passado, como

<sup>14</sup> Os municípios-núcleo (mas não apenas estes), em geral, têm a gestão plena do SUS em seus territórios. Por essa razão, além de receberem recursos do SUS que empregam em suas redes de saúde, recebem também recursos que destinam ao pagamento de conveniados do SUS: entidades filantrópicas, empresas privadas etc. Essas despesas são classificadas em Outras Despesas Correntes.

**Tabela 2.11** GEUBs metropolitanos e demais municípios  
 Composição da despesa municipal por função – 2007

Valores em R\$ milhões

Rubrica	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
<b>Despesa por função*</b>	<b>215.629</b>	<b>94.843</b>	<b>61.975</b>	<b>32.868</b>	<b>120.786</b>
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Legislativa, Judiciária	3,2	3,1	3,2	2,9	3,2
Administração	13,8	11,3	8,6	16,2	15,7
Defesa Nacional e Segur. Pública	0,7	1,0	1,1	0,9	0,5
Assistência Social	3,0	2,4	2,4	2,6	3,4
Previdência Social	5,6	9,1	11,8	3,8	2,9
Saúde	21,9	20,7	20,3	21,3	22,8
Trabalho	0,3	0,4	0,3	0,7	0,2
Educação	24,7	21,6	19,2	26,0	27,1
Cultura, Desporto e Lazer	2,1	2,0	1,9	2,1	2,1
Urbanismo	11,2	12,6	12,8	12,1	10,1
Habituação	0,7	0,9	1,1	0,5	0,5
Saneamento e Gestão Ambiental	3,5	3,7	3,2	4,4	3,4
Transporte	3,1	3,2	3,9	1,8	3,0
Encargos especiais	4,4	6,8	8,5	3,6	2,6
Demais Funções	2	1,4	1,6	1,0	2,5

Fonte: STN/Ministério da Fazenda – Elaboração própria.

\*Inclui despesas intraorçamentárias.

**Tabela 2.12** GEUBs metropolitanos e demais municípios  
 Disponibilidade de recursos e financiamento  
 dos investimentos 2007

Valores em R\$ milhões

Rubricas**	Total Brasil	Metropolitano			Demais municípios
		Total	Núcleo	Periferia	
<b>Receita corrente (A)</b>	<b>209.426</b>	<b>90.997</b>	<b>59.473</b>	<b>31.524</b>	<b>118.428</b>
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Despesa de pessoal + outras despesas correntes (B)*	86,3	84,8	83,9	86,4	87,5
Serviço da dívida (C)	3,5	5,2	6,6	2,4	2,2
Alienação de bens (D)**	0,4	0,5	0,6	0,4	0,3
<b>Fontes internas para investimentos (E) = (A) - (B) - (C) + (D)</b>	<b>10,6</b>	<b>10,6</b>	<b>10,0</b>	<b>11,6</b>	<b>10,6</b>
<b>Fontes externas (F) = (G) + (H)</b>	<b>2,9</b>	<b>1,8</b>	<b>1,4</b>	<b>2,5</b>	<b>3,7</b>
Operações de crédito (G)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,6
Transferências Intergov. de capital (H)	2,3	1,3	0,9	2,1	3,1
<b>Superávit/déficit do exercício fiscal</b>	<b>2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>	<b>0,3</b>	<b>3,3</b>
<b>Investimentos e inversões financeiras no exercício (J) = (E) + (F) - (I)</b>	<b>11,3</b>	<b>11,7</b>	<b>10,6</b>	<b>13,8</b>	<b>11,0</b>

Fonte: STN/Ministério da Fazenda – Elaboração própria.

\*Inclui (despesas – receitas intraorçamentárias), em média 0,6% da receita corrente.

\*\*inclui outras receitas de capital.

investimentos financiados. Espaços densamente urbanizados, os municípios metropolitanos destinam quase 13% de seus recursos aos serviços urbanos: coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação e outros. As despesas com segurança pública, ainda reduzidas, vêm ganhando destaque, principalmente nos municípios maiores, na tentativa de garantir a ordem urbana. Por fim, gastos com habitação, saneamento e gestão ambiental decorrem, em grande parte, de programas de urbanização das favelas.

A composição das fontes de recursos para investimento é apresentada na Tabela 2.12. Nela, parte-se da Receita Corrente, deduzindo as despesas com o custeio e com a dívida. Acrescentando eventual receita com alienação de bens, chega-se ao total de fontes internas disponíveis para o financiamento de investimentos/inversões. A essas fontes, acrescentam-se os recursos vinculados a despesas de capital: operações de crédito e transferências de capital. Do total de fontes internas e externas,<sup>15</sup> parte pode ser retida como superávit do exercício, aplicando-se os demais recursos em investimentos/inversões. Em todos os grupos, é evidente a forte dependência dos investimentos face às fontes internas, que se constituem pela poupança gerada a cada exercício. No caso dos municípios-núcleo, como anteriormente comentado, essa disponibilidade de recursos é menor, dado o comprometimento com o serviço da dívida. Além disso, o conjunto dos municípios metropolitanos fica em desvantagem na captação de transferências de capital. No total, as fontes internas e externas para financiamento de investimentos/inversões alcançam 12,4% da Receita Corrente, enquanto nos municípios não metropolitanos esse percentual chega a 14,3%.

## Considerações finais

Este artigo traçou um perfil socioeconômico e fiscal dos grandes aglomerados urbanos metropolitanos, de forma a subsidiar as análises desenvolvidas nesta publicação. Ao longo desse exercício, ficou evidente a diversidade de condições que prevalece nesses territórios. Além das diferenças inter-regionais, diversos estudos têm mostrado fortes contrastes intrarregionais (Observatório, 2005a; Garson, 2009), indicando que os desafios e necessidades não são iguais para os municípios desses espaços. Não há, portanto, uma única solução de governança a ser aplicada a todos os aglomerados metropolitanos, como se discutirá em

---

<sup>15</sup> A expressão “fontes externas” aplica-se a recursos captados pelo município, não necessariamente com operações de crédito internacionais.

outros capítulos. Tais considerações ganham importância, principalmente, se considerarmos que o federalismo brasileiro trata igualmente os municípios, independentemente do seu tamanho e de sua inserção regional, estabelecendo as mesmas fontes de receita e, praticamente, os mesmos encargos. Além disso, a forte vinculação de recursos, que não necessariamente reflete as necessidades de cada comunidade, deixa pouca margem decisória ao administrador.

A solução de problemas comuns aos diversos municípios de um aglomerado é com frequência buscada de forma individualizada, com o desperdício de recursos já escassos. A indiscutível importância econômica e social dos territórios metropolitanos requer que se coordenem as ações desenvolvidas, não apenas pelos agentes públicos, mas também pelo setor privado e por instituições de fomento, em substituição ao tratamento fragmentado que hoje prevalece. Mudanças de postura devem ter como regra a assimetria de tratamento.

A estruturação de modelos de governança metropolitana passa pela discussão das condições econômicas e sociais e da forma de financiamento do gasto público. Como visto anteriormente, para financiar seus investimentos, os municípios dependem fortemente dos recursos poupados a cada exercício fiscal. Tal estrutura de fontes é incompatível com a implementação de projetos de infraestrutura urbana, que requerem recursos vultosos e desigualmente distribuídos no tempo. A diversidade de situações encontradas sugere a busca de soluções específicas para cada região e mesmo para as problemáticas setoriais. A reunião de interesses em torno de setores onde claramente estão presentes os três níveis da Federação, como o setor de transportes, poderia servir como um teste para a construção de modelos de governança metropolitana, ainda mais quando temos em vista que tal setor, frequentemente, atrai a iniciativa privada e repercute diretamente na vida dos cidadãos, o que possibilita a formação de uma consciência metropolitana que transcenda o interesse puramente local.

## Referências bibliográficas

- CANO, Wilson. Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós-1930. *Anais da ABEP*, v. 2. Olinda, 1988.
- COHN, Amélia. *Crise Regional e Planejamento (O processo de criação da Sude-ne)*. São Paulo: Perspectiva, 1976.
- DINIZ, C.C. A região metropolitana de São Paulo: reestruturação, re-espacialização e novas funções. *Revista Eure*, v. XXXIII, n. 98, Santiago de Chile, maio de 2007.

- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- MARKUSEN, A. Mudança econômica regional segundo o enfoque centrado no ator. In: DINIZ, C. C.; LEMOS, M. B. (eds.). *Economia e território*. Belo Horizonte: UFMG, 2005.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/Fase/Ipardes. Brasília, 2005a. Disponível em: <[www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 2: tipologia social e identificação das áreas vulneráveis*. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrôpoles/FASE/IPARDES. Brasília, 2005b. Disponível em: <[www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2009.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Atlas de Desenvolvimento Humano*, 2000. Disponível em: <[www.pnud.org.br/atlas](http://www.pnud.org.br/atlas)>. Acesso em: 15 dez. 2009.
- SASSEN, S. *The Global City: New York, London and Tokyo*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press, 1991.
- SCOOT, J. A. et al. (ed.). *Global city-regions: trends, theory, policy*. Oxford: Oxford University, 2001.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL/MINISTÉRIO DA FAZENDA. Base Finbra. Disponível em: <[www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)>. Acesso em: 30 set. 2008.
- TOLOSA, H. C. The Rio/São Paulo extended metropolitan region: a quest for global integration. Paper presented at the Conference on "The impact of Globalization on Urban Development". Bellagio, Itália, ago. 2002.
- VELTZ, P. *Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.



## CAPÍTULO 3

# Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano

*Fernando Rezende*

### Introdução

O problema do financiamento metropolitano vem sendo objeto de crescente preocupação ao longo dos anos. Ao mesmo tempo em que o processo de urbanização aumenta o tamanho da população e a extensão do território das grandes metrópoles, crescem as dificuldades para implementar mecanismos de financiamento dotados de condições efetivas para lidar com a complexidade dos desafios enfrentados. Os desafios crescem à medida que a concentração populacional aumenta a pressão exercida sobre os poderes públicos, no sentido de conciliar a necessidade de sustentar os investimentos requeridos – para manter as metrópoles competitivas no contexto da economia global – com a exigência de mobilizar recursos para lidar com os problemas sociais decorrentes do envelhecimento da população e do aumento da criminalidade.

Por seu turno, a pressão por mais recursos não é acompanhada de aumento do espaço fiscal. Ao contrário, a globalização financeira e a internacionalização dos mercados aumentam a mobilidade de bases tributárias mais produtivas do ponto de vista fiscal, a exemplo da renda e da prestação de serviços, impondo restrições ao aumento de tributos que incidam sobre essas bases. De outra parte, a necessidade de sustentação da disciplina fiscal, em um mundo marcado pela volatilidade dos ciclos econômicos, conduz à adoção de regras fiscais severas, que limitam o acesso dos agentes públicos atuantes sobre o território metropolitano a outras fontes de financiamento para superar as limitações ao aumento de tributos.

As dificuldades enfrentadas pelo financiamento metropolitano são encontradas em países de todo o mundo, tendo em vista: a justaposição de jurisdições políticas distintas que atuam sobre um território onde populações heterogêneas vivem e trabalham, demandando das autoridades públicas ser-

viços diferenciados; e o comportamento dos governantes quase nunca ser pautado por princípios e atitudes apoiados em uma visão uniforme dos problemas e das ações necessárias para promover o desenvolvimento regional e o bem-estar coletivo.

Essas dificuldades são maiores quando inexistente uma autoridade regional dotada de poderes e de recursos – para articular as iniciativas a cargo de cada nível de governo que atua no espaço metropolitano –, quando a autonomia dos governos locais é grande, e são abundantes as heterogeneidades econômicas, espaciais e sociais. Neste contexto, aumentam as possibilidades de conflitos de interesses, dificultando o entendimento sobre as prioridades metropolitanas.

Tais observações deixam claro, desde logo, que o problema do financiamento metropolitano está intimamente associado aos aspectos institucionais. A maneira como as regiões são formadas, sua história, a forma como elas se organizam e as regras aplicadas ao seu funcionamento conformam o respectivo sistema de financiamento e, ao mesmo tempo, são por ele influenciadas.

A natureza e a dimensão dos problemas vivenciados em cada caso variam conforme as condições encontradas em cada país, mas os problemas se tornam mais complexos quando as disparidades socioeconômicas entre as distintas porções do território metropolitano são acentuadas, a fragmentação política é grande e o clima predominante nas relações entre os poderes públicos é marcado por forte antagonismo. Nesses casos, só um poder dominante, ou a introdução de incentivos à cooperação, para melhorar as condições de financiamento.

Não há um modelo de financiamento metropolitano ajustado às necessidades específicas de cada caso. No entanto, a apreciação dos principais mecanismos financeiros disponíveis e suas características, bem como das limitações à sua utilização, é útil na análise de alternativas e na formulação de sugestões.

### **Aspectos relevantes da construção de um novo modelo de financiamento**

Os seguintes aspectos merecem especial atenção:

- a) O grau de descentralização fiscal e a composição das principais fontes de recursos dos governos que atuam no território metropolitano;

- b) o nível de autonomia que cada jurisdição desfruta com respeito ao acesso a recursos, próprios e externos, bem como sobre a sua aplicação;
- c) as disparidades na repartição dos recursos financeiros;
- d) a natureza das instituições e a estabilidade das regras que regulam os mecanismos de financiamento metropolitano;
- e) as limitações de ordem econômica, institucional, social e política.

### ***A descentralização fiscal***

O processo de descentralização que ganhou corpo no passado recente contribuiu para significativos incrementos no grau de descentralização fiscal, independentemente do regime político-administrativo em vigor. Os níveis de descentralização encontrados em países unitários se aproximam (e em alguns casos superam) os de regimes federativos dotados de governos subnacionais fortes.

A própria mensuração do grau de descentralização fiscal deixa de ser uma questão isenta de controvérsias. Não basta verificar como se reparte o poder tributário entre os níveis de governo encontrados em cada país. Diferentes regimes de partilha de receitas e de transferências intergovernamentais de recursos fazem com que o poder de gasto se distancie da capacidade local de geração de receitas tributárias, acrescentando outra dimensão ao conceito de descentralização.

Ademais, com o processo de fortalecimento de governos regionais em países unitários, e de governos locais em países federativos, a descentralização fiscal ganhou uma terceira dimensão. Não basta observar a repartição de recursos entre o governo nacional (federal) e governos subnacionais, pois é necessário analisar também a forma de repartição da parcela dos governos subnacionais realizada entre o governo estadual (regional) e os governos locais.

Na prática, o grau de descentralização é influenciado por motivações econômicas e políticas. Sob a ótica da eficiência econômica, os tributos destinados à competência dos governos locais devem apresentar uma baixa mobilidade das bases impositivas, a exemplo dos impostos sobre a propriedade imobiliária e das taxas impostas em razão do poder de polícia. A razão para isto é evitar a exportação do ônus tributário para não residentes e permitir, ademais, que os cidadãos que pagam os impostos municipais disponham do conhecimento necessário para exercer um melhor controle sobre a atuação dos seus governantes. Por este mesmo critério, os tributos que incidem sobre

bases tributárias amplas e dotadas de elevada mobilidade territorial, como os impostos sobre a renda e o consumo, devem estar na competência impositiva de governos estaduais (regionais) ou do governo central.

Tal modelo se ajusta a uma situação em que as responsabilidades dos governos locais são limitadas, mas não se coaduna com situações em que a tradição reserva a esse nível de governo maiores responsabilidades e poder. Por isso, o princípio da mobilidade tributária não é universalmente aplicado. Ele é encontrado com mais frequência em países de língua inglesa e em federações onde um nível de governo intermediário entre o nacional e o local limita o espaço de atuação deste último. Países unitários, como o caso dos países nórdicos, tradicionalmente possuem governos locais fortes que dispõem de uma base tributária mais ampla e compõem uma parcela preponderante de seus orçamentos com impostos que incidem sobre a renda (Chernick e Reschovsky, 2006). Na França, a tributação dos negócios empresariais é a principal fonte de receita dos governos locais (Caulfield, 2001).<sup>1</sup>

Há duas maneiras de reforçar a capacidade financeira dos governos locais sem provocar maiores danos à eficiência econômica da tributação. Uma consiste na participação de governos locais em impostos arrecadados por governos estaduais (regionais) ou nacionais segundo o princípio da derivação. Neste caso, uma parcela do que o estado ou o governo central arrecadam no território abrangido pela jurisdição municipal é devolvida ao município, de forma automática e livre de qualquer condição. A outra se refere à possibilidade de os governos locais pegarem carona em um imposto instituído por outros níveis de governo, mediante a aplicação de uma alíquota própria à base de incidência desses tributos. Em nenhuma dessas opções o governo local interfere nas regras que regulam a cobrança do imposto, mas, na segunda opção, os municípios arrecadam sua fatia de forma autônoma.<sup>2</sup>

Outras espécies de tributos podem ser utilizadas para reforçar a capacidade financeira dos governos locais, a exemplo de contribuições de melhoria (*betterment taxes*) e de taxas cobradas em razão do exercício do poder de polícia. Com raras exceções, a figura da contribuição de melhoria é pouco

---

<sup>1</sup> Nos países nórdicos (Dinamarca, Suécia, Noruega), o imposto sobre a renda (pessoal e empresarial) representa mais de 80% das receitas dos governos locais. Na França, os municípios preservam a tradição de tributar os negócios privados, embora essa opção seja criticada por ser economicamente ineficiente e poder induzir à fuga de empresas em virtude da competição fiscal.

<sup>2</sup> A participação dos municípios brasileiros na arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um exemplo do primeiro tipo, e a cobrança de imposto de renda por governos locais nos países nórdicos, do segundo.

utilizada no Brasil, em decorrência da dificuldade de delimitar com precisão o alcance dos benefícios gerados por uma determinada obra pública, com respeito, por exemplo, à valorização dos imóveis situados no entorno, gerando múltiplas possibilidades de litígio.

Com respeito a taxas, as normas brasileiras distinguem duas espécies. Uma cobrada pelo exercício regular do poder judiciário, enquanto a outra se refere ao pagamento por serviços públicos. De acordo com o disposto no Código Tributário Nacional, as taxas do primeiro tipo tratam de questões relativas à regulação do interesse público em matérias de segurança, higiene, ordem e costumes, bem como à disciplina da produção e do mercado e ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público. A fiscalização sanitária, a prevenção de incêndios e a inspeção de veículos são exemplos dessa modalidade de taxas. Financeiramente, são pouco expressivas na maioria das capitais brasileiras.<sup>3</sup>

A rigidez da regra constitucional aplicada à cobrança de taxas por prestação de serviços tem sido um fator limitante ao uso desse instrumento no Brasil. De acordo com a Constituição Federal, o poder público pode instituir taxas com essa finalidade para financiar a “utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição”. Um serviço específico e divisível, como, por exemplo, a coleta de lixo, enquadra-se nessa categoria e é objeto de uma taxa, embora a dificuldade de mensuração do preço unitário desse serviço requeira o recurso a métodos indiretos para definir o montante que deve ser pago por cada usuário. Nesse caso, ainda, o usuário potencial – como, por exemplo, o proprietário de uma casa de praia que só é utilizada no verão – também paga, pois o serviço foi posto a sua disposição.

Outro serviço público importante, a iluminação pública, tem características semelhantes à coleta de lixo, mas dela se difere por não ser divisível, isto é, pelo fato de a identificação do usuário não ser clara. Por isso, a cobrança de uma taxa de iluminação pública pelos municípios brasileiros sempre foi contestada na Justiça, tendo sido necessária a aprovação de uma emenda constitucional para viabilizar a criação de uma contribuição para o custeio desse serviço.<sup>4</sup> Nesse caso, portanto, a cobrança do serviço passa a ser objeto

---

<sup>3</sup> Somente em sete capitais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste é que chegam a superar 5% da receita tributária, segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

<sup>4</sup> A Emenda Constitucional 39, de 2002, inseriu o art. 149-A para autorizar expressamente a criação de uma contribuição para iluminação pública, cobrada na fatura de energia elétrica.

de um tributo, cuja receita é vinculada ao seu custeio, embora sem relação com a utilização do serviço prestado. Essa contribuição propiciou significativo aumento nas receitas municipais com a cobrança por serviços prestados, mas ainda assim sua participação no conjunto das receitas é pouco expressiva (menos de 5%), além de estar concentrada nas regiões mais desenvolvidas.<sup>5</sup>

Quando, além do serviço ser divisível, a cobrança só ocorre em razão de sua efetiva utilização – e da possibilidade de estabelecer um preço unitário pela sua utilização –, o mecanismo utilizado é a tarifa. Nesse caso, o serviço coletivo é posto à disposição de toda a comunidade, mas só pagam por ele aqueles que o utilizam. É o caso, por exemplo, do transporte público, do abastecimento de água e do consumo de energia elétrica, em que o pagamento feito pelo usuário varia em função da intensidade do uso e da quantidade consumida.

O advento de novas tecnologias amplia o espaço para a cobrança de tarifas em áreas em que, até bem recentemente, isso não era possível. O principal exemplo disso é a cobrança do chamado pedágio urbano, exigido dos usuários do transporte individual para financiar a manutenção da infraestrutura urbana e reduzir os congestionamentos.

Há vários argumentos para ampliar a participação direta do usuário no financiamento da prestação de serviços de interesse metropolitano (Bird e Slack, 2005). Uma participação maior dos usuários no financiamento dos serviços prestados pelo poder público (diretamente ou por meio de concessão) permite que uma parcela maior de recursos tributários seja direcionada para serviços sociais básicos, utilizados preponderantemente pela população de baixa renda, que não dispõe dos meios necessários para pagar por eles. O pagamento pelo serviço também oferece ao usuário um instrumento poderoso para cobrar dos responsáveis pela sua prestação as medidas necessárias para melhorar sua qualidade.<sup>6</sup>

A principal restrição a uma maior ênfase no pagamento dos serviços pelos usuários é a limitação que isso poderia criar ao acesso da população de baixo poder aquisitivo a serviços essenciais, como o transporte coletivo e o saneamento básico. Entretanto, tal efeito pode ser evitado por meio de subsídios

---

<sup>5</sup> A rigor, por ser um bem público, a iluminação pública deveria mesmo ser financiada por um tributo obediente ao princípio do benefício, isto é, sua cobrança deveria ser realizada em razão do benefício usufruído pela comunidade com a sua prestação. O mesmo se aplica, por exemplo, ao serviço de limpeza pública.

<sup>6</sup> O professor Richard Bird, um dos principais defensores da utilização de mecanismos de financiamento baseados no pagamento direto pelos usuários de serviços públicos, enumera várias razões para ampliar o uso dessa opção.

embutidos na própria estrutura tarifária ou bancados com recursos provenientes da receita de impostos. Uma tarifa única aplicada ao transporte coletivo metropolitano, por exemplo, onera o usuário que se desloca a pequenas distâncias para beneficiar aquele que percorre um longo caminho da residência ao local de trabalho.<sup>7</sup> Em outros serviços, uma escala progressiva de tarifas em razão do volume consumido também permite conciliar o uso desse instrumento com preocupações relativas à equidade do financiamento metropolitano.

### ***Autonomia e disparidades***

Além do grau, a importância da descentralização varia conforme a autonomia com que cada governo pode decidir sobre os recursos que compõem seus orçamentos e as disparidades na repartição territorial dos recursos. Um mesmo nível de descentralização gera efeitos distintos se os governos subnacionais dispuserem de maior ou menor autonomia para administrar suas finanças. Em princípio, para níveis de descentralização fiscal semelhantes, uma maior participação de receitas provenientes de tributos locais na composição dos recursos administrados pelos governos subnacionais indicaria uma situação mais favorável, pois corresponderia a uma situação em que estes disporiam de maior autonomia para decidir sobre o uso dos recursos e em que haveria uma maior aderência das decisões de gasto às decisões correspondentes de financiamento, com vantagem para o objetivo de responsabilização dos governantes.

Outra dimensão da autonomia é aquela do acesso ao crédito para suprir dificuldades decorrentes de queda na arrecadação, ou para o financiamento de investimentos elevados e com longo prazo de maturação. No primeiro caso trata-se de operações de curto prazo, que devem ser liquidadas no mesmo exercício financeiro, conhecidas como operações de antecipação de receita. No segundo caso, está em questão a mobilização dos recursos para evitar que o ônus do financiamento de um investimento que beneficiará gerações futuras recaia integralmente sobre a geração presente.

Uma preocupação central com respeito à utilização do crédito tem relação com a necessidade de evitar que os governos locais (metropolitanos) percam o controle sobre a situação financeira e necessitem ser socorridos pelo governo central. Há duas maneiras de lidar com essa questão: criar con-

---

<sup>7</sup> No Brasil, essa opção requer negociações complicadas em razão da detenção, por parte dos municípios, da competência exclusiva para regular o transporte urbano.

dições para que os governos locais se sujeitem à disciplina imposta pelo mercado financeiro (mediante a transparência das contas e responsabilização dos governantes); e adotar leis que estabeleçam limites para o endividamento e estipulem penalidades em caso de descumprimento. Em qualquer caso, a eficácia dos controles depende da percepção dos governos locais com respeito à firme disposição do governo central de não socorrer aqueles que fugirem à disciplina do mercado ou descumprirem as normas legais.

A questão da autonomia merece qualificações quando a questão da descentralização fiscal é observada sob o prisma do financiamento metropolitano. Um nível elevado de descentralização fiscal, baseado na entrega de poderes tributários fortes aos governos locais, pode ser prejudicial a um projeto de financiamento metropolitano. Isso pode ocorrer se os governos estaduais (regionais) tiverem pouca capacidade para articular o uso dos recursos e se as disparidades entre a capacidade financeira dos governos locais forem acentuadas. Nessas situações, as possibilidades de conflito são grandes, e as chances de um entendimento comum das prioridades de um projeto metropolitano tornam-se remotas.

De outra parte, um melhor equilíbrio na repartição territorial dos recursos pode criar problemas para o financiamento metropolitano, no contexto em que os governos locais são dotados de grandes poderes. Nesse caso, uma identidade local forte poderia dificultar a formação de uma identidade metropolitana e, conseqüentemente, inviabilizar a obtenção de um acordo a respeito do compartilhamento de recursos para o financiamento de um projeto metropolitano.

A tendência de fortalecimento dos governos locais complica a situação, à medida que aumenta as chances de conflito, cria embaraços à formação de uma estratégia de financiamento metropolitano e reduz a capacidade de articulação dos governos regionais. Se o fortalecimento dos governos locais se dá à custa do enfraquecimento dos governos regionais, cresce a possibilidade de maior envolvimento do governo federal no financiamento metropolitano, seja diretamente por meio da realização de investimentos, seja pela sustentação de políticas sociais, ou indiretamente, mediante a transferência de recursos para os governos locais.

No tocante a disparidades, observamos que podem ser agravadas se o reforço da capacidade financeira dos municípios resultar da devolução de parte de impostos estaduais (regionais) ou federais arrecadados em seu território, segundo o princípio da derivação, pois, nesse caso, aumenta a concentração dos recursos provenientes da tributação nas porções do território

metropolitano, que concentra atividades econômicas com elevado potencial tributário e uma população dotada de maior poder aquisitivo.<sup>8</sup>

A correção dos desequilíbrios fiscais entre os municípios abrangidos por uma região metropolitana requer um regime de transferências com objetivo de promover a equalização da capacidade fiscal no interior dessa região. Um regime de equalização fiscal é usualmente adotado nas principais federações, para corrigir as disparidades de capacidade financeira decorrentes das desigualdades regionais. No formato usual, ele tem por objetivo garantir que todos os entes de uma federação disponham de uma capacidade fiscal compatível com o exercício de suas responsabilidades básicas. Isso se dá mediante transferências realizadas pelo governo central, que complementam o montante arrecadado localmente, de modo que nenhum ente federado disponha de um orçamento *per capita* inferior a um patamar politicamente negociado.

Afora as experiências com regimes de equalização fiscal adotados em algumas federações para reduzir disparidades de capacidade de financiamento entre estados ou províncias, é nos países nórdicos que um regime dessa natureza é encontrado no plano dos governos locais (Caulfield, 2001).<sup>9</sup> Não obstante, é evidente a necessidade de contemplar a adoção de regimes dessa natureza em regiões metropolitanas, onde as disparidades fiscais criam dificuldades ao financiamento de políticas e programas de interesse comum.

Outra função a ser exercida por um regime de transferências tem a ver com a implementação de projetos de maior vulto, que requerem uma ação articulada dos governos locais, estaduais (regionais) e também do governo central. Regra geral, essas transferências estão voltadas para a implementação de políticas nacionais, têm destinação específica e diferem conforme a liberdade concedida ao governo receptor para aplicar os recursos e cumprir com as contrapartidas exigidas. Com respeito a este último ponto, há duas alternativas principais. Na primeira, os recursos se destinam a um setor determinado (por exemplo, educação), mas os governos locais podem decidir sobre o que deve ser financiado (investimentos ou custeio) e em que programa específico os recursos devem ser aplicados. Na segunda alternativa, o governo nacional aporta uma contrapartida a recursos aplicados pelos governos locais em políticas e progra-

---

<sup>8</sup> A competição fiscal entre os municípios brasileiros, baseada na redução de alíquotas do ISS, é um exemplo de como a participação dos mesmos na arrecadação do ICMS contribui para a renúncia aos impostos locais.

<sup>9</sup> Nesses países, o regime de equalização aplicado a governos locais se assemelha ao adotado para os estados na Alemanha, sendo a equalização promovida mediante a transferência de recursos de localidades mais ricas para as mais pobres.

mas que gozem de prioridade nacional, com a utilização dos recursos orientada por regras estabelecidas pelo governo que faz a transferência. Para evitar que as localidades mais ricas sejam mais beneficiadas, as contrapartidas exigidas podem variar conforme a capacidade fiscal dos governos receptores.<sup>10</sup>

### ***A questão institucional***

Outra questão que interfere no financiamento metropolitano é a natureza das regras que definem a importância e as características da descentralização fiscal. Quanto maior a rigidez dessas regras, maiores serão as dificuldades que um grau elevado de descentralização criará para o financiamento metropolitano. Por seu turno, a rigidez depende das normas que definem a repartição do poder tributário, das regras que comandam a transferência de recursos e das condições estabelecidas para a utilização dos recursos transferidos. De modo geral, a repartição do poder tributário é submetida a alguma norma constitucional, o que não se aplica às transferências. De qualquer forma, a rigidez cresce quando essas questões são objeto de matéria constitucional e dependem da hierarquia das normas que tratam esse tema.

Normas rígidas fornecem estabilidade às relações intergovernamentais, mas dificultam sua adaptação a mudanças decorrentes da dinâmica socioeconômica, contribuindo para a geração de disparidades intrametropolitanas. É importante, portanto, assegurar a flexibilidade das regras, sem a geração de uma instabilidade normativa que crie embaraços à gestão eficiente dos recursos metropolitanos.

A qualidade das instituições também é importante para que o financiamento metropolitano se beneficie das possibilidades de formação de parcerias do poder público com a iniciativa privada, seja para financiar investimentos, seja para prestar serviços urbanos concentrados nas metrópoles. Tais parcerias não se confundem com a tradicional concessão, a empresas privadas, do direito de explorar serviços de utilidade pública, cujo principal exemplo se encontra na área do transporte coletivo. As parcerias se multiplicam sob diferentes formas e se estendem tanto ao campo dos investimentos quanto ao campo da manutenção de equipamentos urbanos de interesse social.

---

<sup>10</sup> Na primeira opção, o governo nacional decide quanto vai transferir e para quem, e os receptores decidem como aplicar os recursos recebidos. Na segunda, é o governo local que decide quanto vai aplicar de recursos próprios nos setores que gozam de prioridade nacional, decisão determinante da contrapartida.

A necessidade de parcerias cresce à medida que as limitações ao financiamento público sofrem o efeito de restrições econômicas e que o avanço da metropolização e o adensamento da malha urbana requerem soluções tecnicamente mais complexas e de maior custo. É o caso, por exemplo, do transporte, em que a expansão, ou implantação, de redes de transporte subterrâneo (metrô) demanda recursos de alto vulto, cuja possibilidade de retorno financeiro desperta o interesse de empresas privadas, que se dispõem a aportar recursos para bancar parte dos custos do investimento em troca de um contrato que lhes conceda o direito de explorar o uso da infraestrutura ou a operação do serviço por prazos que assegurem um retorno lucrativo dos recursos aportados.

Outros casos interessantes de formação de parceiras tratam da concessão à iniciativa privada da responsabilidade por manter e explorar a utilização de equipamentos urbanos voltados para a cultura e o lazer, que apresentam grande potencial financeiro, a exemplo de museus, parques, casas de espetáculos artísticos e estádios de futebol.

Uma condição necessária para a expansão dessa modalidade de financiamento é a existência de garantias com respeito à estabilidade das regras pactuadas, o que requer confiança na preservação das regras tarifárias (não pode haver ingerência política nas decisões de reajuste de tarifas), no arbítrio do judiciário em caso de litígio (*rule of law*) e na não interferência de outros interesses durante o prazo de implementação do projeto.<sup>11</sup>

Por sua vez, a fragmentação institucional e financeira constitui um obstáculo, principalmente no caso de projetos de grande porte na infraestrutura metropolitana, pois nesses casos fica mais difícil construir as condições requeridas para a sua formação. Assim, a existência de governos regionais fortes e/ou a intervenção direta do governo nacional podem criar melhores condições para o uso desse mecanismo.

### **Limitações**

A despeito da diversidade de mecanismos financeiros e da exploração de novas possibilidades abertas pela inovação tecnológica, o financiamento metropolitano enfrenta várias limitações decorrentes:

---

<sup>11</sup> A frequente interrupção de obras públicas no Brasil, decorrente de ações impetradas por diferentes grupos de interesse perante o judiciário (e a demora deste em decidir a respeito) representam obstáculos à utilização desse mecanismo no Brasil.

- a) das exigências de competitividade econômica e sustentação da disciplina fiscal;
- b) dos aspectos institucionais que definem a autonomia dos órgãos públicos e condicionam as relações intergovernamentais;
- c) da natureza do regime político-partidário e suas implicações;
- d) do perfil socioeconômico dos habitantes de uma determinada região.

#### *a) Limitações econômicas*

As limitações econômicas tratam de duas questões que têm implicações distintas para o financiamento metropolitano. Uma focaliza a competitividade econômica do país e se preocupa com o tamanho da carga tributária e a qualidade dos impostos cobrados. A outra foca na estabilidade da economia e se volta para o controle sobre o gasto público para restringir a ocorrência de déficits e o excesso de endividamento.

Na contramão do aumento das necessidades de financiamento das metrópoles, a preocupação com a eficiência econômica dos tributos limita as possibilidades de satisfazer tais necessidades mediante a ampliação e a diversificação das bases tributárias de governos locais, uma vez que a multiplicidade de incidências e a aplicação de regras distintas à cobrança de impostos incidentes sobre uma mesma base tributária criam embaraços à competitividade. Nesse contexto, as pressões pela harmonização das regras da cobrança de impostos sobre a renda e o consumo de mercadorias e serviços (em todo o território nacional) não recomendam que a insuficiência das receitas provenientes dos impostos sobre a propriedade possa ser coberta com a outorga, a governos locais ou a entidades metropolitanas, da competência para instituir e administrar impostos cujo potencial de geração de receita é mais elevado e que registram melhor desempenho em conjunturas econômicas favoráveis.

Isso não significa que a utilização de mecanismos tributários no financiamento metropolitano fique comprometida, já que é a autonomia de governos locais no campo tributário que fica limitada. Conforme mencionamos, parte da receita proveniente de impostos cobrados pelo governo central (ou estadual, no caso de federações), nos seus respectivos territórios, pode retornar ao local de origem; no entanto, a adoção do princípio da derivação aumenta as disparidades entre os municípios metropolitanos, podendo criar entraves à cooperação. Do ponto de vista da competitividade, a melhor opção é combinar um sistema tributário harmonizado com a ado-

ção de um regime de equalização fiscal, de modo a ampliar a participação de recursos tributários no financiamento metropolitano sem gerar grandes diferenças de capacidade fiscal entre as distintas jurisdições que atuam no espaço metropolitano.

De outra parte, quanto menor for a importância de recursos diretamente arrecadados pelo poder público local dos cidadãos residentes em suas jurisdições, menor é o incentivo para que eles fiscalizem a atuação dos seus governantes e demandem a respectiva responsabilização (*accountability*). Em tal contexto, enfraquece a possibilidade de que a disciplina imposta pelo mercado seja suficiente para evitar o descontrole do gasto e do endividamento; em contrapartida, aumenta a importância da adoção de regras fiscais e de mecanismos capazes de assegurar o seu cumprimento (*enforcement*).

Como as regras fiscais buscam atender a metas globais e tendem a ser simétricas, elas provocam efeitos distintos que podem criar embaraços ao projeto metropolitano. Considere, por exemplo, a imposição de um limite uniforme para o endividamento. Mesmo que esse limite seja generoso, o montante que poderia ser levantado por uma comunidade pobre seria insuficiente para financiar até mesmo projetos de pequena dimensão, o que não seria o caso de comunidades ricas, que, com o mesmo limite, poderiam realizar ações de relevo. De outra parte, limites uniformes para gastos com pessoal prejudicam o atendimento de serviços básicos em comunidades carentes, cujas prioridades deveriam se concentrar justamente nas áreas onde esse tipo de gasto é predominante.

Um equilíbrio maior entre tributos e tarifas na composição dos orçamentos dos governos locais contribuiria para a atenuação do efeito das limitações econômicas e para reduzir as dificuldades criadas pela limitação do poder tributário dos municípios para um melhor controle dos cidadãos sobre seus governantes. Nesse caso, a ampliação dos recursos provenientes do pagamento direto dos usuários dos serviços locais de interesse metropolitano reforçaria o controle do cidadão sobre a qualidade do serviço e permitiria que o regime de equalização fiscal se voltasse, principalmente, para o reforço dos orçamentos das localidades mais pobres da região.

#### *b) Limitações institucionais*

Boa parte das restrições apontadas poderia encontrar soluções diferentes em um ambiente institucional favorável. A configuração de tal ambiente depende da rigidez das normas que regulam a organização do Estado e da adminis-

tração pública, das regras e procedimentos que governam as relações fiscais entre os diferentes níveis de governo e do grau de autonomia que cada um desfruta com respeito ao financiamento e à gestão de seus orçamentos.

Um ambiente institucional hostil ao financiamento metropolitano é aquele em que as regras acima mencionadas apresentam um elevado grau de rigidez e em que os dirigentes públicos em todos os níveis de governo desfrutam de uma forte dose de autonomia. Nessa situação, é grande a dificuldade para construir projetos comuns e articular as iniciativas requeridas para promover um desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano, que acaba sendo vítima da predominância de interesses particulares e da competição por influência política na região, em face do peso que uma metrópole importante tem na vida nacional.

A dificuldade a que se refere o parágrafo anterior é maior quando as condições mencionadas são encontradas em uma federação. Nesse caso, a região metropolitana de um estado costuma abrigar a parcela preponderante da economia, da população e dos eleitores de um determinado estado, o que cria sérios embaraços para a criação de uma entidade metropolitana forte, que ofuscaria a atuação do poder estadual. As dificuldades também crescem quando as regras, além de rígidas, são simétricas e aplicadas a um território metropolitano marcado por disparidades econômicas e sociais.

Ainda que a autonomia dos governos subnacionais seja grande, as dificuldades seriam menores se as regras que regulam as relações entre os distintos níveis de governo fossem flexíveis o suficiente para induzir ou forçar a cooperação. Nessa situação, o governo central poderia lançar mão de instrumentos fiscais e financeiros para promover o fortalecimento da capacidade financeira de entidades metropolitanas, tendo em vista assegurar a implementação do plano metropolitano e a melhoria da competitividade das metrópoles no contexto da economia global.

### *c) Limitações sociais*

As limitações sociais se relacionam diretamente com as disparidades socioeconômicas entre as jurisdições que atuam no território metropolitano, sendo traduzidas em grandes diferenças entre a capacidade financeira das jurisdições que administram a parte rica da metrópole e aquela das que têm a seu cargo as porções mais pobres de um território comum. Tais disparidades geram acentuado desequilíbrio entre recursos e responsabilidades, visto que o alto custo da terra nas zonas centrais expulsa a população pobre para a peri-

feria e aumenta o custo da urbanização, ao passo que os serviços sociais existentes no núcleo metropolitano são sobrecarregados pela carência de serviços similares na periferia. Além da ineficiência acarretada pelas disparidades, os contrastes visíveis geram ressentimentos e alimentam antagonismos.

A adoção de um regime de equalização fiscal financiado pelo governo central atenuaria os problemas criados pelas disparidades mencionadas. No entanto, quando as disparidades intrametropolitanas são acentuadas, o volume de recursos necessário para promover a equalização pode superar os limites impostos pela regras aplicadas à sustentação da disciplina fiscal macroeconômica. Nesses casos, o regime de equalização poderia ser reforçado mediante a utilização parcial de impostos e tarifas cobrados dos habitantes das áreas mais ricas da metrópole, para financiar ou subsidiar a melhoria da infraestrutura ou a provisão de serviços nas áreas mais pobres, o que não ocorre espontaneamente. Tal possibilidade depende de um ambiente institucional dotado da flexibilidade necessária para que os incentivos fiscais e financeiros comandados pelo governo central possam ser acionados para induzir a cooperação financeira no espaço metropolitano.

#### *d) Limitações políticas*

Devemos ainda levar em conta a natureza e o funcionamento do sistema político. Regimes caracterizados por uma alta fragmentação de partidos políticos desprovidos de uma identidade nacional são menos propícios à formação de um compromisso com a construção de um projeto metropolitano e, conseqüentemente, com o seu financiamento. Se as lideranças políticas locais, ainda que formalmente pertencentes a um mesmo partido político, não seguirem as orientações e a mesma linha de conduta das lideranças nacionais, aumentam as possibilidades de conflito, não apenas no interior do espaço metropolitano como nas relações entre cada governante municipal, os dirigentes estaduais (regionais) e o poder federal.

As possibilidades de conflito se multiplicam quando, em um regime federativo, como o brasileiro, as relações fiscais entre os entes federados não seguem o padrão clássico de federações maduras, em que inexistem relações diretas entre o governo federal e os governos municipais, os quais se subordinam a regras e procedimentos emanados dos respectivos governos estaduais. Num regime em que os governos municipais se relacionam diretamente, tanto com os respectivos estados quanto com o governo federal, as possibilidades de acesso a recursos controlados por eles dependem da conjuntura

política vigente. Se o grupo político que controla o poder local está alinhado com os grupos que dominam o governo estadual e o federal, aumentam suas possibilidades de acesso a recursos, ao passo que o oposto ocorre quando o poder local está em oposição aos demais.

De novo, as dificuldades decorrentes de fatores políticos aumentam se as regras que governam as relações fiscais intergovernamentais forem excessivamente rígidas e inscritas em detalhe no texto constitucional, o que limita e, praticamente, impede a utilização, pelo governo nacional, de mecanismos fiscais ou financeiros para lidar com os conflitos intrametropolitanos.

Como parece ter ficado claro, o efeito que as limitações abordadas exercem sobre os mecanismos de financiamento metropolitano é cumulativo, isto é, condições institucionais desfavoráveis ampliam o impacto das limitações econômicas e também das sociais, tudo isso agravado num contexto em que a fragmentação político-partidária é elevada e no qual predomina um clima de acentuados conflitos e antagonismos. Assim, a escolha dos mecanismos de financiamento metropolitano e a forma como são utilizados em países diferentes devem refletir as condições vigentes em cada caso e a maior ou menor influência de cada um dos aspectos aqui ressaltados.

### **Destaques e lições da experiência internacional**

Como foi enfatizado, embora não exista um modelo único a ser alcançado, a construção de um novo modelo de financiamento metropolitano para o Brasil pode ser beneficiada pela observação de experiências importantes que se desenrolam em outras partes do mundo, tanto para destacar os aspectos positivos dessas experiências como para registrar problemas e deficiências apresentados por elas.

Para tanto, e tendo em vista a importância dos aspectos institucionais no financiamento metropolitano, é importante que a seleção de casos relevantes para o debate brasileiro contemple situações distintas com respeito à organização política do país. Daí a opção adotada de concentrar o foco da observação dessas experiências em quatro regiões metropolitanas, duas delas em países unitários que implementaram um intenso processo de descentralização (Madri e Milão) e outras duas em federações (Montreal e Cidade do México), que também diferem com respeito à estrutura do governo metropolitano (um nível ou dois níveis) e a mecanismos utilizados para promover a cooperação entre os governos envolvidos na questão metropolitana. Esses casos têm em comum o fato de operarem segundo um ordenamento jurídico

herdado do direito romano, o que também os aproxima do caso brasileiro. Além desses quatro casos, breves referências são feitas a duas experiências distintas (Toronto e Vancouver), que oferecem elementos suplementares para a nossa reflexão.

Por seu turno, a apreciação dessas experiências tem mais utilidade para os objetivos deste texto se, em vez de um exame isolado de cada caso, ela tomar por base os aspectos destacados na seção anterior que merecem especial atenção no nosso caso, isto é, a descentralização fiscal, a autonomia dos governos locais, as disparidades de capacidade financeira e a natureza e qualidade das instituições.

### ***Principais destaques das experiências mencionadas***

Algumas informações referentes às regiões acima mencionadas<sup>12</sup> indicam que elas exibem diferenças marcantes com relação ao grau de descentralização fiscal e ao controle sobre os recursos metropolitanos. Madri e Montreal são casos opostos. Em Madri (OCDE, 2007), o governo regional da Comunidade Autônoma de Madri tem posição predominante (responde por cerca de 40% do gasto), o governo federal participa diretamente no financiamento da infraestrutura e os governos municipais têm uma presença limitada (13% do gasto). Em Montreal (OCDE, 2004a), o financiamento metropolitano depende essencialmente de recursos dos governos locais, que dispõem de um poder tributário limitado, e da transferência de recursos do governo da província de Quebec, que caíram acentuadamente na segunda metade dos anos 1990. O governo federal canadense tem ampliado sua presença em investimentos na infraestrutura, mas as limitações ao seu relacionamento com os municípios impõem limites a um maior envolvimento.

A presença do governo federal é destaque no caso mexicano (OCDE, 2004b). Somados, os gastos do governo e do Distrito Federal na região metropolitana da Cidade do México respondem por mais de 2/3 dos recursos aplicados na região. O restante é partilhado entre os estados que participam do território metropolitano (México e Hidalgo), sendo que a presença dos municípios é irrisória – cerca de 7% do dispêndio total metropolitano. Em Milão (OCDE, 2006), o município que compõe o núcleo metropolitano tem um maior poder

---

<sup>12</sup> Essas informações são provenientes de estudos conduzidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), referenciados no final deste texto e resumidos nos quadros anexos, que abordam dimensões distintas das metrópoles em questão.

financeiro por dispor de uma base econômica moderna, mas as disparidades com respeito aos demais municípios são grandes. Como a província de Milão, cujo território coincide com os limites metropolitanos da região, tem baixa capacidade financeira (comanda apenas 10% das receitas), o financiamento depende de recursos do governo regional (da Lombardia), não havendo registro de um maior envolvimento do governo nacional.

As regiões analisadas também diferem significativamente em relação à composição do financiamento e à autonomia para decidir sobre a sua aplicação. Dois indicadores importantes revelam a natureza dessas diferenças: a importância das receitas próprias e de transferências não condicionadas no financiamento metropolitano e a natureza dos tributos que compõem a receita dos respectivos governos. Por estes indicadores, a situação de Madri seria a mais favorável, pois a maior parte do financiamento provém de receitas próprias, partilhas de impostos federais e transferências não condicionadas (mais de 70% para o governo regional e municípios), e a parcela mais importante das receitas próprias se origina da cobrança de impostos com alta elasticidade de arrecadação, como o Imposto de Renda Pessoal e a participação nas receitas do Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA) e de *excises* federais. Novamente, Montreal se situa em posição oposta, pela dependência da receita municipal do imposto predial e de transferências que, além de reduzidas, são condicionadas.

No México, afora a atuação direta do governo federal, a forte presença do governo do Distrito Federal na região metropolitana, que tem 80% do orçamento composto por receita própria e transferências livres, secundada pela participação do Estado do México (55% de recursos próprios e transferências não condicionadas), concorre para uma situação relativamente favorável à luz dos indicadores mencionados. Milão poderia exibir uma situação melhor, dependendo do comprometimento do governo regional com o projeto metropolitano, uma vez que seu orçamento é composto de recursos sobre os quais ele, em princípio, detém o controle sobre a sua aplicação.

Na maior parte das experiências metropolitanas abordadas neste texto, não há menção explícita à existência de regras fiscais que impeçam (proibam) o acesso de governos subnacionais ao crédito, a não ser a chamada regra de ouro, isto é, aquela que vincula o acesso ao crédito ao financiamento de investimentos. A principal exceção é o México, onde os governos subnacionais dependem de autorização do Congresso Nacional para se endividarem. Não obstante, cresce a imposição de limites ao endividamento, seja por força de políticas nacionais de estabilização, seja em decorrência da adesão a acordos internacionais que estipulam limites ao endividamento público,

como é o caso dos países que aderiram ao tratado de Maastricht. No Canadá, os governos subnacionais, inclusive as municipalidades, têm autonomia para recorrer ao crédito por própria conta e risco, sujeitando-se à disciplina do mercado e a regras que concorrem para a responsabilização dos governantes. Recentemente, algumas restrições foram impostas a empréstimos locais para financiamento da infraestrutura.

### ***Lições da experiência internacional***

A principal lição extraída da análise dessas experiências é que não há um modelo ideal de financiamento, e sim alguns atributos que devem estar contemplados em qualquer modelo para que ele opere satisfatoriamente. O principal atributo tem a ver com a capacidade de qualquer modelo propiciar aos governos que atuam no espaço metropolitano condições para operarem com base em uma visão estratégica dos interesses metropolitanos e orientarem a aplicação dos respectivos recursos em função de prioridades ali contempladas. Supõe-se que a construção de uma identidade metropolitana é fundamental para que isso aconteça, mas o preenchimento dessa condição também depende de outros requisitos que precisam estar simultaneamente contemplados no desenho de um modelo de financiamento.

A concentração dos recursos em um governo regional forte – um estado, província ou entidade metropolitana – é uma forma de assegurar a aderência do modelo de financiamento a uma visão estratégica metropolitana, seja mediante a incorporação de municípios adjacentes ao núcleo metropolitano, como o promovido em Toronto, seja mediante a concessão de fortes poderes tributários a governos regionais, a exemplo da experiência de Madri. Todavia, como a dinâmica territorial altera o padrão inicial, tensões e conflitos tendem a se acumular, acarretando demandas por mudanças que geram instabilidade no modelo e podem prejudicar seu funcionamento. As pressões por fortalecimento do poder local em Madri sugerem que esta opção tende a ter vida curta e, portanto, não deve ser privilegiada.

A alternativa à concentração é a cooperação, dificultada quando as disparidades financeiras entre os governos atuantes no espaço metropolitano são grandes e não guardam relação com a natureza e o tamanho das responsabilidades de cada um deles. Portanto, um modelo de financiamento que não crie maiores embaraços à cooperação deve preencher dois requisitos adicionais importantes:

- a) Equilíbrio, tanto no que diz respeito à relação entre governos regionais e governos locais como no tocante à natureza e à repartição dos recursos comandados por estes.
- b) Flexibilidade, para ajustar a aplicação dos recursos às responsabilidades de cada um deles e promover mudanças necessárias para a adaptação às implicações territoriais da dinâmica socioeconômica.

Consideradas as disparidades socioeconômicas que se manifestam no interior de uma grande metrópole, um regime de financiamento baseado principalmente na atribuição de fortes poderes tributários a governos subnacionais é incapaz de produzir o equilíbrio apontado acima. Como regra geral, o núcleo metropolitano concentra o segmento moderno da atividade econômica e a parcela preponderante da população de maior poder aquisitivo, isto é, possui uma forte base tributária e grande capacidade de gerar receitas (se dispuser do poder para isso). Na ausência de mecanismos que atenuem o impacto da concentração da base tributária, as disparidades intrametropolitanas serão necessariamente acentuadas, gerando conflitos e dificultando a cooperação, situação ilustrada pelas dificuldades encontradas na região metropolitana de Milão para consolidar uma iniciativa importante, que data de mais de 40 anos, de implementação de um projeto metropolitano.

O mecanismo adequado para lidar com essa questão é a existência de um regime de equalização fiscal. Conforme foi mencionado na seção anterior, as principais experiências de adoção de regimes de equalização fiscal para reduzir desequilíbrios financeiros de governos locais são encontradas nos países nórdicos, sendo que apenas em Estocolmo há um regime específico de equalização aplicado pelo Conselho Metropolitano, que complementa aquele aplicado pelo governo nacional. A importância de um regime de equalização fiscal como instrumento de promoção da cooperação indica que a aplicação de um regime dessa natureza em regiões metropolitanas é altamente recomendada, embora nenhum dos casos abordados neste texto adote esse mecanismo.

Desequilíbrios entre o governo regional e os governos locais também não ajudam a criar um ambiente propício à cooperação. Tais desequilíbrios se manifestam de duas maneiras: na relação entre o governo regional e o conjunto dos governos locais e na relação do governo regional com o núcleo metropolitano. Este segundo aspecto não se apresenta quando o núcleo metropolitano absorve os territórios vizinhos, como no caso de Toronto, mas é particularmente sério nas experiências de Madri e de Milão. Em Madri, uma

municipalidade forte precedeu a criação do governo regional e, por deter a sede do governo espanhol, mantém fortes laços com o governo central. Em Milão, a concentração de uma economia moderna no núcleo metropolitano oferece condições para que o governo local se contraponha ao poder exercido pelo governo de sua região.

O principal exemplo de cooperação voluntária entre governos de uma região metropolitana – oferecido pela experiência de Vancouver – mostra os limites dessa opção. De acordo com Bird e Slack (2005), o consórcio regional tem pouca influência na construção de uma visão metropolitana, embora apresente resultados positivos com respeito à condução de projetos setoriais que nem sempre dizem respeito a todos os participantes do consórcio (distritos especiais). Não obstante, uma importante contribuição do consórcio para o financiamento metropolitano reside na sua atuação como instrumento de facilitação do acesso da região ao crédito para financiar investimentos.

Quanto à flexibilidade necessária para que o modelo de financiamento se ajuste à dinâmica socioeconômica, o caso mexicano é aquele em que as regras que regulam a maneira como o financiamento metropolitano está estruturado são mais rígidas, enquanto o modelo canadense é o que exhibe maior flexibilidade. As competências tributárias dos estados e municípios mexicanos estão definidas claramente na Constituição Federal e nas constituições estaduais, ao passo que no Canadá os estados têm liberdade para instituir seus impostos e os municípios são livres para estabelecer as alíquotas do imposto predial. Além de regras rígidas, o modelo mexicano se caracteriza por apresentar o menor grau de descentralização fiscal e pela grande fragilidade dos governos estaduais, acentuada com a tendência de fortalecimento dos governos locais. Ademais, a região metropolitana da Cidade do México apresenta uma complexidade adicional por abranger um território que compreende dois estados da Federação. A forte presença do governo federal ameniza o problema criado por essa fragmentação institucional, mas os problemas tendem a se agravar com o avanço do processo de fortalecimento dos municípios. Não por acaso, a menor rigidez é encontrada nas experiências das regiões metropolitanas canadenses. Sem a flexibilidade permitida pelo federalismo canadense, o modelo de cooperação financeira adotado em Vancouver não teria existido.

Merece destaque o fato de que o processo de descentralização fiscal não considerou devidamente a questão metropolitana. A descentralização fiscal teve como foco principal o fortalecimento dos governos subnacionais, tendo sido impulsionada por motivações ideológicas e amparada em argumentos que a defendem como meio para aproximar governantes e governados e, com

isso, tornar o governo mais eficiente e responsabilizar os governantes por suas decisões. Isso não provocou grandes mudanças em federações maduras, onde os governos estaduais, ou provinciais, detêm o controle sobre o poder que concedem a seus municípios, como no Canadá e na Alemanha. Já em países unitários que avançaram na direção da concessão de autonomia e recursos a governos regionais, como na Espanha e na Itália, os conflitos entre os governos regionais e o núcleo metropolitano são mais evidentes, principalmente quando esse núcleo é também a capital nacional, caso de Madri.

Em qualquer desses casos, todavia, os problemas que o regime de financiamento gera para a gestão de um projeto metropolitano são evidentes, com uma consequência no mínimo curiosa: a ampliação do papel do governo nacional na questão metropolitana, devido ao conflito que se estabelece entre o governo estadual (regional) e as tentativas de criação de um governo metropolitano. Em Toronto, a baixa capacidade de financiamento dos municípios não permite que a fusão gere os recursos necessários ao financiamento regional, acarretando dependência acentuada de repasses ou de intervenções diretas do governo da província ou do governo federal. De modo distinto, o problema se repete em Montreal, onde o embate metrópole-província conduz a uma proposta de reversão do redesenho institucional implantado pela reforma do ano 2000.

O papel do governo federal no financiamento da infraestrutura metropolitana contribuiu para que o regime de financiamento da região metropolitana de Madri não tivesse enfrentado maiores problemas, segundo o citado estudo da OCDE. Esse fato teria permitido que o governo regional, secundado pelos municípios, concentrasse seus recursos na melhoria e na expansão dos serviços demandados pela população, principalmente os de natureza social (saúde, educação), mas o projeto em curso de fortalecimento dos governos locais promete criar dificuldades adiante.

Todavia, uma forte presença do governo federal não é, por si só, suficiente para construir um regime adequado de financiamento metropolitano, como revela a experiência da Cidade do México. Nessa região, a concentração dos gastos públicos nas mãos do governo federal e do governo do Distrito Federal (que, juntos, respondem por 2/3 dos gastos realizados na região metropolitana) concorre para fortes disparidades e grandes conflitos entre os governos que interferem no espaço metropolitano.

As experiências abordadas nesta seção deixam claro que a construção de um modelo de financiamento baseado na cooperação voluntária entre os governos envolvidos na questão metropolitana tem alcance limitado e

poucas chances de êxito, chances que diminuem com a tendência de ampliação do poder dos governos locais. Milão, com sua proposta de cooperação, que está próxima de completar meio século, é um claro exemplo dessa limitação, que se tornou mais evidente com a retirada do núcleo metropolitano do consórcio regional.

Se a cooperação voluntária é uma opção com pouca chance de sucesso, e a criação de um governo metropolitano é insuficiente, ou inviável, cabe analisar maneiras de o modelo de financiamento inserir requisitos e condições que forcem ou induzam à cooperação. Embora alguns estudiosos tenham feito referência explícita à necessidade de o modelo de financiamento tratar dessa questão (Bird e Slack, 2005; Rezende e Garson, 2005), ela ainda carece de aprofundamento.

A principal lição extraída da apreciação das experiências abordadas neste texto é que o modelo de financiamento metropolitano precisa tratar dessa questão. Para isso, é importante reduzir as disparidades de capacidade financeira dos governos locais mediante a adoção de um regime de equalização fiscal, que reduza o potencial de conflitos na região; utilizar as transferências de recursos federais a governos regionais e locais com essa finalidade; e condicionar o acesso a outros mecanismos de financiamento à construção e sustentação de um projeto de cooperação. Não há bons exemplos a esse respeito nos casos aqui tratados, e, no caso brasileiro, há grandes dificuldades para avançar nessa linha, como veremos em seguida.

## **O financiamento metropolitano no Brasil: antecedentes e atualidade**

### ***Antecedentes***

Durante o regime militar, o planejamento metropolitano ocupou um lugar de destaque nas experiências de planejamento nacional. Promovidas e apoiadas pelo governo federal, as experiências de planejamento metropolitano de então se submetiam a normas editadas pelo poder central, mas a criação de instituições encarregadas de sua gestão cabia aos governos estaduais.

Durante um período de tempo relativamente curto, as oito regiões metropolitanas criadas pela Lei Complementar 14, de junho de 1973, mais a região metropolitana do Rio de Janeiro, criada logo em seguida, desenvolveram estudos, adotaram iniciativas para organizar a ocupação do espaço comum e contaram com o apoio financeiro do governo federal para implemen-

tar projetos de investimento, principalmente os relacionados à infraestrutura de transportes, habitação e saneamento.

As regiões metropolitanas criadas no início da década de 1970 constituíam um conjunto heterogêneo de situações, uma vez que a lei complementar que regulava a matéria listava os municípios que passavam a integrar as regiões por ela criadas, mas não explicitava conceitos e critérios a ser observados na sua criação. Assim, o conjunto abrangia metrópoles nacionais com um elevado grau de integração, como São Paulo e Rio de Janeiro, e metrópoles regionais de menor densidade – algumas, como Belém, ainda com grau incipiente de metropolização. A experiência de planejamento metropolitano já nascia, portanto, marcada pelo espírito da simetria. A Tabela 3.1 relaciona essas regiões e indica sua abrangência:

Regiões	Ano criação	nº Municípios
Belém	1973	5
Belo Horizonte	1973	34
Curitiba	1973	25
Fortaleza	1973	13
Porto Alegre	1973	31
Recife	1973	14
Rio de Janeiro	1974	20
Salvador	1973	10
São Paulo	1973	39

Fonte: Peter Spink (2005).

A lei complementar estabelecia, ainda, que cada região deveria constituir um Conselho Deliberativo, a ser composto por cinco membros de reconhecida capacidade técnica e administrativa, nomeados pelo governador do estado, um deles escolhido com base em uma lista tríplice encaminhada pelo prefeito da capital e os demais indicados pelos outros municípios da região. Esse conselho seria assistido por um Conselho Consultivo, constituído por um representante de cada município da região e presidido pelo presidente do Conselho Deliberativo. Um dispositivo importante dessa lei estabelecia que os municípios dessas regiões que participassem da execução do planejamen-

to integrado e dos serviços de interesse comum teriam preferência no acesso a recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos e garantias para a obtenção de empréstimos. Criava-se, assim, um forte incentivo à cooperação.

Uma importante inovação foi introduzida por ocasião da criação da região metropolitana do Rio de Janeiro. Embora a Lei Complementar 20, de 1/07/1974, que fundiu os antigos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro e instituiu essa região, tenha observado os mesmos princípios estabelecidos na Lei Complementar 14, ela introduziu uma importante inovação ao criar um fundo contábil, composto por recursos da União e do novo estado, bem como por recursos decorrentes de financiamentos internos e externos, para financiar programas e projetos metropolitanos prioritários.

As leis estaduais que criavam os dois colegiados acima mencionados também se responsabilizavam pela criação de um órgão que ficaria encarregado da gestão metropolitana. Segundo Lysia Bernardes (1976), a delegação, pelo governo federal aos estados, da competência para organizar a gestão metropolitana teria sido uma forma de flexibilizar os mecanismos de coordenação e execução de projetos metropolitanos, ao mesmo tempo em que o apoio federal assegurava a adesão dos municípios ao projeto metropolitano. No entanto, a ausência de uma política metropolitana comandada pelo poder central não contribuiu para melhorar o desempenho dessas regiões.

A criação, em 1974, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que ficaria encarregada de acompanhar a implantação do sistema de regiões metropolitanas, de propor diretrizes, estratégias e instrumentos, além de acompanhar e avaliar sua execução, deveria orientar a intervenção do governo federal, mas, como assinala Joseph Barat (1976), as principais políticas setoriais que interferem no processo de ocupação do uso do solo metropolitano (habitação e transporte) eram comandadas por órgãos distintos (o BNH – Banco Nacional da Habitação; e o DNER – Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), que dispunham de recursos técnicos e financeiros próprios e atuavam de forma independente, não se orientando em função de uma perspectiva integrada no tratamento dos problemas metropolitanos.

A transição para a democracia e a crise de financiamento do setor público, que se seguiu ao esgotamento da política de crescimento adotada na década de 1970, contribuíram para que a curta experiência de adoção de um tratamento diferenciado para a questão metropolitana, no tocante à formulação de políticas e programas a cargo do setor público brasileiro, não tivesse a oportunidade de se consolidar. Algumas instituições criadas nesse período

sobreviveram, a exemplo da criada para cuidar da área metropolitana de Recife, e outras desapareceram, como a que existiu no Rio de Janeiro. Com o acirramento dos conflitos federativos deflagrado pelas eleições diretas para os governos estaduais em 1982 e o desmonte dos mecanismos de cooperação financeira intergovernamental (que se seguiu à reforma tributária de 1988), o tema metropolitano foi desaparecendo da agenda nacional.

Ao transferir para os governos estaduais a competência para instituir regiões metropolitanas, os constituintes de 1988 agravaram as dificuldades de sustentação de um projeto metropolitano. É que, tendo ampliado a autonomia municipal, com a elevação dos municípios à condição de ente federado, e aumentado seus poderes tributários, eles retiraram qualquer possibilidade de os estados comandarem o processo de formação de uma política metropolitana e coordenarem as ações executadas pelos municípios e pelo governo federal nas metrópoles.

Essa situação foi se agravando com o passar do tempo, à medida que o desaparecimento de fontes cativas de financiamento e a privatização de atividades até então controladas pelo governo federal em áreas estratégicas para o desenvolvimento das metrópoles (habitação, transporte, saneamento, energia e comunicações), juntamente com o avanço da municipalização das políticas sociais, contribuíam para limitar o espaço de atuação dos governos estaduais e reforçar as relações diretas do governo federal com os municípios.

No plano político, vai se consolidando a inviabilidade de sustentação de uma instituição metropolitana dotada de poderes para promover o planejamento e controlar a gestão das metrópoles, já que uma instituição dessa natureza enfraqueceria o poder estadual, e a fragmentação político-partidária reforçaria o antagonismo nas relações entre os municípios metropolitanos. Vale lembrar que, mesmo no período áureo do regime militar, foi descartada a opção de criar uma entidade metropolitana dotada de poderes que viessem a transformá-la, na prática, em um quarto nível de governo.

Desde então, a coordenação das ações públicas no espaço metropolitano enfrenta dificuldades que se agravaram ao longo das duas últimas décadas, em face da prioridade atribuída à consolidação do ajuste fiscal e seu impacto sobre a capacidade de investimento público, que se manifestam por meio da deterioração das condições de vida nas mais importantes metrópoles brasileiras.

A retomada do debate sobre o tema e as iniciativas que vêm sendo adotadas pelos estados e o governo federal para recompor um novo modelo de gestão e financiamento das metrópoles devem ser, portanto, objeto de es-

pecial atenção, tendo em vista evoluir na direção de um amplo entendimento nacional com respeito à construção de um novo modelo de organização do planejamento e do financiamento das metrópoles brasileiras.

### **Atualidade**

Oficialmente, a retomada dos debates sobre a questão metropolitana foi marcada pela criação do Grupo de Trabalho Interfederativo (GTI), vinculado à Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, com a atribuição de desenvolver propostas visando ao aperfeiçoamento da gestão de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com foco nos aspectos relacionados ao modelo de gestão, ao financiamento e à integração de políticas públicas.

A rigor, o Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) deveria cuidar desse tema, mas sua desarticulação não criava condições propícias para que ele assumisse um papel de maior relevo na condução dos debates. Com a criação do GTI, as atividades desse fórum foram reativadas, estimulando o prosseguimento de iniciativas que vinham sendo conduzidas em alguns estados para reorganizar as ações públicas no espaço metropolitano, tendo em vista melhorar a competitividade das cidades e reduzir as carências sociais.

Do documento encaminhado ao GTI com as sugestões das entidades que compõem o FNEM (FNEM, 2008), algumas questões, abaixo indicadas, merecem destaque, pelas implicações que trarão, se adotadas, para a implantação de um novo modelo de financiamento metropolitano (grifos nossos):

- a) o reconhecimento da não existência de um modelo único para a gestão das regiões metropolitanas (*abandono da simetria*);
- b) o fato de que a gestão metropolitana *não pode prescindir da participação dos governos estaduais*, tanto no que diz respeito à sua atuação direta na metrópole, quanto no apoio aos municípios da região;
- c) a importância de serem promovidas, por meio de arranjos formais de gestão, a articulação e a *colaboração permanente* entre as três esferas de governo;
- d) a adoção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, *promovida pelo governo federal* e construída em parceria com os demais entes federados localizados em áreas metropolitanas, a qual deverá estabelecer critérios para a criação de regiões metropolitanas e a adequação da situação vigente;

- e) além de flexível, o modelo de gestão metropolitana deverá prever a criação de um *Fundo Metropolitano de Desenvolvimento*,<sup>13</sup> mediante aporte de recursos do estado e dos municípios, transferência de recursos federais, operações de crédito, doações, captura de mais-valias urbanas e cobrança de taxas e pedágios, com a finalidade de apoiar a execução de programas e projetos de interesse comum, e compensar municípios que atendem a interesses específicos da metrópole (mananciais de água, unidades de conservação ambiental, aterros sanitários etc.);
- f) a importância da criação de *incentivos seletivos para estimular a cooperação*, por meio de compensações financeiras, entre outros instrumentos, bem como a criação de linhas de crédito voltadas para a redução das desigualdades sociais;
- g) a necessidade de o *governo federal evitar o repasse direto de recursos a municípios integrantes de regiões metropolitanas, sem considerar as prioridades estabelecidas pelo organismo gestor metropolitano*.

Afora as discussões que vêm sendo conduzidas no âmbito do GTI, algumas entidades estaduais, entre elas as que estão encarregadas de promover o planejamento e articular as ações públicas nas regiões de Belo Horizonte, São Paulo, Recife, Curitiba, Vitória e Campinas, vêm-se destacando pela adoção de medidas para reorganizar suas atividades e promover a articulação das ações estaduais e municipais nas respectivas regiões. Todavia, a indefinição do papel que o governo federal deve desempenhar nesse campo constitui um sério empecilho a avanços mais rápidos nessa direção, em particular no que se refere à questão do financiamento.

O protagonismo do trabalho que vem sendo feito na região de Belo Horizonte merece um comentário especial em virtude das condições criadas pelo bom relacionamento do governo estadual com a capital e outros importantes municípios metropolitanos. A criação de uma subsecretaria para cuidar da coordenação metropolitana no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana foi o primeiro passo dado pelo governo estadual para fazer deslanchar um trabalho de reorganização da gestão metropolitana. Esse trabalho prosseguiu com a criação de três componentes

---

<sup>13</sup> Vale a pena recordar a experiência de criação do Fundo Metropolitano do Rio de Janeiro mencionada na seção anterior.

importantes de um novo modelo de intervenção: o Conselho, a Agência e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

No que diz respeito ao tema específico deste trabalho, a criação do Fundo Metropolitano é um passo importante para o esforço de retomar o planejamento metropolitano e promover a articulação de programas e projetos que interferem na estruturação do espaço metropolitano. Além de aplicações, reembolsáveis ou não, a ser feitas em consonância com as prioridades metropolitanas, os recursos do fundo poderão atrair recursos externos mediante contrapartidas a operações de crédito e a recursos aportados pelo governo federal.

Dadas as limitações financeiras do governo estadual, os recursos inicialmente postos à disposição do fundo metropolitano da região de Belo Horizonte são modestos perante o vulto dos investimentos necessários. A previsão é que o aporte do governo estadual alcance a cifra de 1 milhão de reais em 2009, a ser complementados em montante equivalente pelos municípios da região de acordo com a capacidade financeira de cada um, totalizando, portanto, 2 milhões de reais naquele ano. Todavia, mais importante que sua capacidade financeira é a possibilidade de esse fundo contribuir para promover a aderência dos municípios ao projeto de construção de uma visão estratégica comum dos interesses metropolitanos, mediante a condução de um planejamento estratégico que evidencie a importância de uma atuação conjunta para solucionar problemas coletivos, fornecer apoio técnico à formulação de projetos para acesso a recursos externos e construir um ambiente mais propício à negociação política. A esse respeito, o fundo poderá contribuir para a atuação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.

Em Recife, Campinas e Vitória, um fundo de desenvolvimento metropolitano também faz parte do processo de reorganização institucional em curso. Em todos esses casos, os fundos operam segundo orientações emanadas pelos respectivos Conselhos de Desenvolvimento, com o apoio de câmaras temáticas que também subsidiam as atividades desenvolvidas pelas instituições encarregadas da gestão do fundo – a Agência CONDEPE/FIDEM, em Recife, a Agência Metropolitana de Campinas (Agemcamp) e o Instituto Jonas dos Santos Neves, em Vitória.

No caso de Recife, o fundo metropolitano é exclusivamente estadual, mas em Campinas e Vitória a parceria do estado com os municípios já está institucionalizada, sendo o fundo formado com recursos do orçamento estadual e com os municípios contribuindo em função das respectivas capacidades financeiras. Embora Recife disponha de um estudo abrangente sobre

a situação de sua região feito no início desta década,<sup>14</sup> a agência metropolitana está ainda em fase de reestruturação e suas ações não se pautam por uma visão estratégica do quadro metropolitano. Em Vitória, o envolvimento do governo estadual, que dispõe de boa capacidade de investimento, tem contribuído para levar adiante um plano de desenvolvimento metropolitano que prevê três linhas estratégicas de atuação: o fortalecimento de um sistema de informações baseado no georreferenciamento, a compatibilização de planos diretores e a elaboração de projetos executivos voltados para a solução de problemas estruturais. Já em Campinas, a despeito de agência regional estar bem estruturada, o estreito relacionamento das autoridades do núcleo metropolitano com o governo federal contribui para a desconsideração do planejamento metropolitano.

O processo de reestruturação das instituições metropolitanas está mais atrasado nas demais regiões anteriormente relacionadas. Na metrópole paulista, a região metropolitana não foi recriada segundo as novas regras, persistindo os limites territoriais estabelecidos em 1973. A região carece de uma reorganização institucional e de um projeto metropolitano. O órgão encarregado da gestão metropolitana, a Emplasa, atua no plano técnico, reforçando a base de informações (georreferenciamento) e buscando construir uma visão comum dos problemas metropolitanos. Embora o governo estadual disponha de condições financeiras para induzir a cooperação dos municípios na implementação de um projeto metropolitano, o foco da intervenção dos organismos estaduais é setorial, inviabilizando essa possibilidade. Em Curitiba, a melhoria das condições políticas na região tem contribuído para gerar expectativas positivas em função do trabalho que vem sendo feito pela Coordenação Geral da Região Metropolitana com o apoio de câmaras temáticas, particularmente na implementação de um plano integrado de transportes.

A mobilização dos estados em torno da questão metropolitana contrasta com a dificuldade do governo federal para liderar o processo de formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e superar a tradição de manter o foco setorial de suas intervenções urbanas. Como a aplicação de recursos federais nas regiões metropolitanas não se orienta por uma perspectiva espacial que supere os limites políticos das jurisdições que atuam nas metrópoles, e face ao crescimento do relacionamento direto dos organismos federais encarregados da gestão de programas urbanos com os municí-

---

<sup>14</sup> O estudo resultou do projeto "Recife, metrópole estratégica", conduzido em parceria pelo IPEA e a FIDEM.

pios, as recentes iniciativas dos governos estaduais para articular a atuação do setor público nas regiões metropolitanas tiveram alcance limitado, pois lhes faltaram os meios financeiros para tanto.

A situação se torna mais desfavorável quando inexitem boas relações do poder público estadual com o da capital e outros municípios importantes da região. Por isso, o caso de Belo Horizonte se destaca entre os que registraram maiores avanços, e, em menor escala, o de Vitória. Recife é um caso interessante, porque foi a única região em que não houve descontinuidade do esforço de realização de estudos e de planejamento metropolitano desde a criação da FIDEM, em 1975, embora a capacidade de atuação dessa agência tivesse atravessado um período de esvaziamento similar ao vivenciado em outras regiões. No extremo oposto, com respeito às condições para a retomada de um projeto metropolitano, está o caso do Rio de Janeiro, onde o longo período de antagonismo entre o governo regional e a capital estadual contribuiu para o fechamento do órgão criado na década de 1970 e para a dificuldade enfrentada para promover sua restauração.

## **Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano**

### ***Desafios***

Estudo recente da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2001a) enumera os seguintes desafios financeiros que os países pertencentes a essa organização enfrentam para dar conta dos problemas de suas respectivas metrópoles:

- a) ajustar as finanças metropolitanas e municipais ao federalismo fiscal;
- b) aumentar a autonomia local, reduzindo, ao mesmo tempo, as disparidades financeiras e fiscais na região metropolitana;
- c) melhorar o acesso das municipalidades e das autoridades metropolitanas a recursos para financiar investimentos; e
- d) definir o papel do setor privado neste campo e na provisão de serviços.

A superação desses desafios esbarra em mudanças e restrições decorrentes de fatores internos e externos, que repercutem nas demandas por recursos e na capacidade de atendê-las. No plano externo, a globalização dos merca-

dos e as novas tecnologias aplicadas à produção de bens e serviços aumentam a mobilidade das bases tributárias, estreitando o espaço para a imposição de tributos sobre as bases que podem ser mais facilmente exportadas, a exemplo da renda empresarial e da prestação de serviços. As restrições fiscais decorrentes da exigência de sustentação da estabilidade macroeconômica também acabam por impor limites à mobilização de recursos para o financiamento metropolitano.

Como a erosão das bases tributárias provocada pela globalização afeta em particular o núcleo metropolitano, pois nele se concentram as atividades econômicas modernas mais suscetíveis a ser transferidas para outros países por razões tributárias, outra consequência desse fenômeno é a ampliação das disparidades de capacidade financeira entre os municípios que fazem parte da metrópole, o que contribui, ademais, para gerar antagonismos e dificultar o relacionamento entre os governos que atuam no espaço metropolitano.

No plano interno, a concentração e o envelhecimento populacional concorrem para uma maior pressão sobre as autoridades públicas para lidar com os problemas daí decorrentes, como o aumento da criminalidade, a expansão e modernização da infraestrutura urbana e as demandas por gastos de saúde e de assistência social. Frente às limitações financeiras acima mencionadas, uma maior pressão sobre os gastos exige dos governos novos esforços para aumentar a eficiência na gestão pública e buscar parcerias com o setor privado para reduzir o hiato de financiamento.

Não por acaso, hoje, a discussão no Brasil com respeito ao problema do financiamento metropolitano se assemelha ao que está sendo discutido internacionalmente. Aqui, como lá, o problema não reside na falta de conhecimento sobre o que precisa ser feito, e sim na formação de um compromisso político que dê consistência à proposta de construção de uma visão estratégica dos problemas metropolitanos e das iniciativas que precisam ser adotadas para a sua implementação. O regime de financiamento pode obstar ou contribuir para isso. No caso brasileiro, o regime vigente não facilita a construção do compromisso com o projeto metropolitano, e as dificuldades para avançar na construção de um novo modelo de financiamento se agravam em razão de três fatores que merecem especial atenção:

- a) a enorme rigidez das normas que regem o nosso federalismo fiscal e impõem limites ao manejo dos orçamentos em todos os níveis de governo;

- b) a ausência de critérios rigorosos para instituir uma região metropolitana e lidar com as diferenças entre elas;
- c) o ainda insuficiente envolvimento do governo federal com a questão metropolitana.

Sob qualquer prisma de análise, o federalismo fiscal brasileiro é um dos mais rígidos do mundo (Rezende, 2008). Qualquer mudança importante no sistema tributário e no regime de transferências intergovernamentais de recursos depende de alterações no texto constitucional, que envolvem complexas e tortuosas negociações. Sem elas, outras mudanças importantes no regime de financiamento, embora independam de emendas à constituição, ficam também mais difíceis de ser implementadas.

As bases do federalismo fiscal brasileiro foram assentadas na reforma constitucional de 1967, que modernizou o sistema tributário e instituiu um regime de entrega de 20% da receita dos dois mais importantes impostos federais, o imposto sobre produtos industrializados (IPI) e o imposto sobre a renda (IR), a estados e municípios. A parcela dos estados, correspondente à metade do total a ser transferido, ingressa em um fundo de participação dos estados na receita federal (FPE), e seria repartida mediante uma fórmula que beneficiava os de menor desenvolvimento; a outra metade ingressava em um fundo de participação dos municípios na receita federal (FPM) e era repartida entre os municípios de forma a privilegiar os de menor população. Como os municípios mais populosos se beneficiavam mais do recebimento da devolução de 1/5 da receita do imposto estadual sobre o valor adicionado na produção e circulação de mercadorias (ICM), criado no mesmo momento, o modelo de 1967 propiciava, à época, um razoável equilíbrio na repartição dos recursos fiscais na Federação.

Mudanças no regime de 1967 começaram a ser feitas por ocasião da transição do regime militar para a democracia no início dos anos 1980 e ganharam força durante o processo de elaboração da nova Constituição, promulgada em 1988. Na nova regra constitucional, a parcela da receita dos mesmos impostos federais transferida a estados e municípios foi fixada em 43% (21,5% para os estados, e 22,5% para os municípios), mais que o dobro, portanto, do percentual estabelecido originalmente. Ademais, logo em seguida, a fórmula de rateio dos recursos foi abandonada e substituída por índices fixos negociados entre as partes interessadas. Uma outra mudança importante introduzida naquele momento pela nova Constituição foi a criação de um regime exclusivo de financiamento para sustentar a universalização do acesso dos cidadãos brasileiros à previdência, saúde e assistência mantida pelo Esta-

do, mediante a criação de um novo tributo cumulativo sobre compras e vendas pago pelas empresas e uma contribuição adicional sobre o lucro obtido na atividade empresarial (Rezende 2007b).

Do ponto de vista do financiamento metropolitano, as modificações introduzidas em 1988, acrescidas de modificações pontuais posteriores a ela, trouxeram duas consequências negativas. De um lado, reverteram a incipiente descentralização fiscal que se esboçou nos primeiros anos seguintes às novas regras constitucionais, à medida que a necessidade de promover aumentos sucessivos nos novos tributos federais criados pela nova Constituição, para financiar o crescimento dos gastos sociais e promover o ajuste das contas públicas, aumentava a parcela da receita fiscal controlada pelo governo federal. De outro lado, conforme os recursos vinculados a benefícios sociais ocupavam maior espaço nos orçamentos públicos, diminuía a capacidade de financiamento dos investimentos na infraestrutura urbana, afetando, principalmente, as condições de vida nas metrópoles.

Os desequilíbrios decorrentes das mudanças mencionadas sofriam ainda o impacto de nosso apego à simetria. Como a realidade é assimétrica, regras simétricas concorrem para as enormes disparidades de capacidade financeira encontradas nas regiões metropolitanas brasileiras, que dificultam bastante a cooperação. Na ausência de normas que considerem a diversidade de situações com respeito à natureza e importância das metrópoles, a transferência aos estados da competência para instituir regiões metropolitanas contribuiu para que elas se multiplicassem Brasil a fora, aumentando a dificuldade para definir um regime de financiamento distinto para as verdadeiras metrópoles nacionais. O virtual abandono desse tema pelo governo federal no passado recente agravou o problema, uma vez que os estados não podem interferir na autonomia municipal e não dispõem de instrumentos para buscar a convergência em torno de um plano estratégico metropolitano que promova a cooperação no seu financiamento.

Embora as dificuldades sejam grandes, as iniciativas em curso e a disposição do governo federal para inserir esse tema na agenda nacional e usar os instrumentos de que dispõe para promover o desenvolvimento e a competitividade das metrópoles nacionais, tendo em vista o papel que as grandes cidades desempenham na economia global, concorrem para a formação de um cenário promissor com respeito às chances de mudança.

A consolidação desse cenário ainda não parece próxima em face do impacto da crise econômica mundial nas finanças do setor público brasileiro, o que comprometerá a capacidade do governo federal de atuar de forma

mais decisiva na condução da proposta de construção de um novo projeto metropolitano. Nesse interim, todavia, cabe aproveitar o clima gerado pelas iniciativas em curso para avançar na formulação de uma política de desenvolvimento urbano que dê um tratamento específico ao problema metropolitano e na construção de um novo modelo de financiamento compatível com as exigências de implementação dessa política.

As linhas gerais e os principais componentes desse novo modelo de financiamento são o objeto da próxima seção.

### ***Diretriz e componentes de um novo modelo de financiamento***

Cinco aspectos, abaixo relacionados, concorrem para dificultar a construção do compromisso com o projeto metropolitano:

- a) acentuados desequilíbrios intrametropolitanos e setoriais decorrentes da multiplicidade de fontes que formam os orçamentos estaduais e municipais;
- b) ausência de uma margem de manobra nas decisões de alocação dos recursos públicos em face da excessiva rigidez dos orçamentos e das restrições ao acesso a recursos externos;
- c) vulnerabilidade dos recursos administrados pelos governos subnacionais a oscilações nos ciclos econômicos e à erosão tributária provocada pela globalização;
- d) excessiva rigidez das regras aplicadas às transferências intergovernamentais de recursos, o que dificulta a adaptação do financiamento a mudanças na dinâmica socioeconômica e seus efeitos espaciais;
- e) intensificação do relacionamento direto do governo federal com os municípios com respeito ao acesso a recursos para financiar investimentos e programas setoriais.

A principal consequência dos efeitos gerados no contexto descrito é a alimentação de antagonismos que não geram um ambiente propício à cooperação. Disparidades acentuadas na capacidade de financiamento e a rigidez na composição dos gastos levam a uma enorme disparidade entre demandas e recursos no interior de cada uma das jurisdições que atuam no espaço comum da metrópole. A cooperação também é prejudicada pelo encurtamento do horizonte financeiro decorrente da vulnerabilidade aos ciclos

econômicos e da desconsideração do plano metropolitano nas decisões de investimento, no caso de municípios que se beneficiam de um acesso mais fácil a recursos federais.<sup>15</sup>

É claro que as reformas necessárias para corrigir as disfunções apontadas não podem ser promovidas abruptamente. A situação vigente é fruto de um processo que evoluiu ao longo de quatro décadas e da ausência de preocupação com a questão metropolitana. A construção de um novo modelo de financiamento deve ser objeto de um processo de mudanças cujo ritmo de avanço vai depender de restrições impostas pela conjuntura econômica e pela realidade política. Entretanto, desde já é importante reconhecer claramente a diretriz a ser observada durante a condução desse processo.

Essa diretriz se refere à contribuição que o regime de financiamento pode oferecer para reduzir antagonismos e facilitar o entendimento necessário à construção de um compromisso político com o projeto metropolitano. Sua observância diretriz depende da adoção de mudanças promotoras da cooperação financeira na implementação das prioridades contempladas no planejamento metropolitano, mudanças que devem fazer parte da construção de um novo modelo de financiamento, baseado nos quatro componentes abaixo enumerados:

- a) adoção de um regime de equalização fiscal;
- b) revisão das regras aplicadas às transferências intergovernamentais;
- c) adoção de regras específicas para o acesso a recursos de outras fontes;
- d) adoção de medidas que forneçam estabilidade e garantias para a formação de parcerias.

#### *a) O regime de equalização*

Como tem sido insistentemente observado, a existência de grandes disparidades financeiras no espaço metropolitano é um sério obstáculo à cooperação. Em geral, a existência de disparidades é fruto da repartição das atividades econômicas no território abrangido pela metrópole, o que se traduz na concentração das bases tributárias mais rentáveis nas jurisdições que abrigam as atividades que agregam mais valor à produção e geram mais empregos com

---

<sup>15</sup> O exemplo de Campinas, anteriormente mencionado, ilustra este último ponto.

melhor remuneração. No Brasil, esse fato é agravado pela multiplicidade de fontes que compõem os orçamentos subnacionais e pela ausência de uma lógica comum que oriente as diversas modalidades de transferência de recursos entre os entes federados.

Como regra geral, regimes de equalização fiscal são aplicados para corrigir disparidades entre os estados membros de uma federação, mas há exemplos de equalização aplicada ao plano dos governos locais, dos quais a Suécia, conforme mencionado, é a principal referência.

Os fundos criados pela reforma constitucional de 1967, acima mencionados, buscavam compensar, mediante a transferência de recursos federais, os estados e municípios dotados de uma base tributária insuficiente para gerar receitas próprias, mas não se adotaram regras de repartição desses recursos coerentes com os princípios e objetivos de um regime de equalização fiscal. Ademais, com o abandono das fórmulas originalmente aplicadas à repartição desses fundos, após a reforma constitucional de 1988, eles perderam inteiramente o caráter de mecanismos de compensação financeira.

No marco de uma reforma abrangente no federalismo fiscal brasileiro, o espírito que presidiu a criação desses fundos em 1967 poderia ser invocado para que viessem a constituir a base sobre a qual seria erguido um regime de equalização fiscal no Brasil. As características de um regime de equalização fiscal e sugestões para sua aplicação aos estados brasileiros foram objeto de um estudo recente do Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros (FFEB, 2007). Com as devidas adaptações, a extensão desse regime ao caso metropolitano não contempla dificuldades técnicas, embora sejam grandes as dificuldades políticas para adotá-lo na ausência de uma ampla reforma do modelo atual de federalismo fiscal. O quadro que será apresentado adiante contém mais detalhes sobre a natureza e o funcionamento de um regime de equalização fiscal.

As dificuldades apontadas não significam que um passo inicial não possa ser empreendido para evoluir nessa direção. Esse passo trataria de rever uma medida adotada logo após a promulgação da Constituição de 1967, que dividiu o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em duas partes, uma destinada às capitais estaduais, que ficaram com 10% do total, e outra aos municípios do interior, que ficaram com os 90% restantes. Na época em que essa decisão foi tomada, ela tinha uma lógica que se assemelhava ao princípio da equalização fiscal: como a entrega da cota-parte dos municípios no imposto estadual (o então ICM) obedecia integralmente ao princípio da derivação (cada município recebia 20% do imposto arrecadado em seu território), as capitais recebiam a maior parte, por concentrarem uma parcela mais importan-

te das atividades econômicas, de modo que o FPM se voltava principalmente para garantir os orçamentos dos municípios do interior, principalmente os de menor porte.

Esse modelo imperfeito de equalização teve vida curta, vindo a sucumbir com a reforma de 1988, quando a regra de rateio da cota-parte municipal no imposto estadual foi modificada e os critérios originais de repartição do FPM foram abandonados.

O caminho de volta pode ser empreendido por meio de uma revisão na divisão do FPM, que independe de emenda constitucional.<sup>16</sup> Nessa revisão, a separação entre capitais e interior deveria ser substituída por um critério mais adequado à realidade atual, dividindo os municípios em dois grupos para fins de rateio do FPM – os municípios metropolitanos e os não metropolitanos. Nessa mudança, a parte dos municípios metropolitanos na divisão do FPM poderia ser inicialmente constituída pela soma do que é hoje entregue a esta categoria de municípios, de modo a reduzir resistências a esta mudança, e o rateio do montante correspondente a cada região poderia ser feito de modo a reduzir as disparidades fiscais intrametropolitanas, que resultam da concentração da arrecadação tributária própria e da cota-parte municipal no ICMS, de acordo com os princípios de um regime de equalização fiscal.

Da mesma forma, a parte do ICMS entregue aos municípios, conforme o disposto em lei estadual (um quarto dos 25% do ICMS devido aos municípios), poderia também observar o mesmo critério de dar um tratamento diferenciado aos municípios metropolitanos, de modo a reforçar a implementação de um regime de equalização.

Cabe observar que a adoção de um regime de equalização fiscal contribuiria para reforçar as iniciativas já adotadas em alguns estados, no sentido de criar fundos metropolitanos compostos por aportes de recursos estaduais e municipais, fazendo com que o aporte de recursos federais para promover a equalização reforce a cooperação metropolitana, em vez de sustentar o antagonismo.

---

<sup>16</sup> A separação do Fundo de Participação dos Municípios em duas partes (capitais e interior) foi promovida pelo Ato Complementar 35, de 1967, e recepcionada pela Lei Complementar 59, de 1988.

**Quadro 3.1 O que é e como funciona um regime de equalização fiscal**

Um regime de equalização fiscal busca reduzir as disparidades entre a capacidade financeira de jurisdições territoriais que compartilham objetivos e interesses comuns, sejam elas partes de uma Federação ou componentes de uma região metropolitana.

A justificativa para a aplicação de um regime dessa espécie às metrópoles deriva do fato de que a concentração da atividade econômica e da renda em algumas porções do território metropolitano se traduz em acentuadas disparidades na repartição da base tributária e na capacidade financeira dos municípios que a integram. Tais disparidades acarretam desequilíbrios entre recursos e responsabilidades e fortalecem os antagonismos.

Na versão mais simples, um regime de equalização parte da verificação das disparidades na repartição da receita tributária própria *per capita*, no caso dos municípios metropolitanos de uma dada região, e define, com base em critérios técnicos que suportam as negociações políticas, um piso de receita *per capita* que todos deveriam alcançar. O alcance desse piso poderia se dar por meio de uma redistribuição horizontal, isto é, as unidades mais ricas repassariam parte de sua receita para aquelas que estivessem abaixo desse piso, ou mediante a formação de um fundo que deveria exercer essa função. O tamanho desse fundo irá definir o quanto pode ser alcançado em termos de equalização. Quanto mais elevado o piso, maior será a necessidade de recursos para fazer com que ele seja alcançado por todos, e vice-versa.

A opção por um mecanismo horizontal de repasses para promover a equalização requer um forte compromisso com a solidariedade na implementação de um projeto metropolitano e é, portanto, menos viável de ser adotada. Nesse caso, a formação de um fundo de equalização com recursos oriundos de transferências federais e estaduais parece ser a opção recomendada.

**b) As transferências intergovernamentais**

A multiplicação indiscriminada de transferências agravou as disparidades financeiras intrametropolitanas. No modelo de 1967, os Fundos de Participação eram o único regime regular de transferência de recursos federais a estados e municípios, mas o avanço da descentralização fiscal e a demanda de estados e municípios por compensações financeiras (decorrentes de perdas provocadas por desonerações tributárias promovidas pelo governo federal) criaram um regime de transferências complexo e desarticulado.

Em decorrência, a situação vigente se caracteriza por duas realidades distintas. De um lado, a descentralização das políticas sociais desencadeou sucessivos aumentos e modificações nos critérios aplicados às transferências

**Quadro 3.2 Principais transferências recebidas pelos governos subnacionais**

**IR retido na Fonte** – O IR retido de funcionários estaduais e municipais pertence aos estados e municípios.

**Royalties do petróleo, gás e recursos hídricos** – A receita dos *royalties* é rateada com base em critérios definidos em lei, que privilegia o critério territorial.

**Cota-parte do IOF-ouro** – 30% da arrecadação são distribuídos aos estados e 70% aos municípios, com base na origem da produção.

**Cota-parte do ITR** – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios proporcionalmente à localização dos imóveis rurais.

**Cota-parte do IPVA** – 50% da arrecadação são distribuídos aos municípios com base na origem do recolhimento do imposto.

**Cota-parte do ICMS** – 25% da receita é distribuída aos municípios da seguinte forma: 3/4 com base no valor adicionado no município e 1/4 conforme o disposto em lei estadual.

**Fundo de Participação dos Municípios (FPM)** – Corresponde a 22,5% da arrecadação do IR e do IPI; 10% desse fundo são repartidos entre as capitais levando em conta a população (razão direta) e a renda *per capita* municipal (razão inversa); 90% são repartidos entre os demais municípios com base em percentuais definidos em 1989 e que privilegiam os municípios de pequeno porte.

**Fundo de Participação dos Estados (FPE)** – 21,5% da arrecadação do IR e do IPI são repartidos entre os estados em razão direta da população e inversa da renda *per capita*. Coeficientes congelados a partir de 1989.

**Fundo de Compensação de Exportações (FPEX)** – 10% da receita do IPI são distribuída aos estados com base na contribuição de cada um para o total das exportações nacionais; 25% da parcela dos estados nesse fundo são entregues aos municípios segundo os mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

**Transferências aos estados por conta da Lei Kandir** – Montante anualmente definido no orçamento federal é repassado aos estados com base em estatísticas de exportação de produtos primários e semielaborados; 25% da parcela recebida pelos estados são repartidos entre os municípios com base nos mesmos critérios aplicados à repartição da cota-parte do ICMS.

**Transferências do SUS** – Recursos do orçamento federal, transferidos a estados e municípios conforme critérios definidos em lei, que leva em conta a população e a natureza dos serviços prestados. Valor fixo *per capita* é transferido aos municípios para financiar ações básicas de saúde.

**FUNDEF** – Formado por 15% das transferências do FPE, do FPM, das compensações por exportações e do ICMS. Redistribui recursos entre estados e municípios com base nas matrículas no ensino fundamental.

**Transferências negociadas ou voluntárias** – Recursos do orçamento da União repartidos por meio de convênios para finalidades diversas.

direcionadas para o financiamento das políticas de saúde, educação e assistência social. De outro, as desonerações criaram regimes independentes de compensação financeira a estados e municípios.<sup>17</sup> Assim, esses dois conjuntos de transferências demandam atenção distinta.

Outras transferências que se processam pela via orçamentária, sem obedecer a um ordenamento legal próprio (algumas vezes chamadas de transferências não constitucionais ou voluntárias), aumentam ainda mais a complexidade do quadro, pois são mais voláteis e submetidas a restrições impostas pela conjuntura econômica e pelo relacionamento político. O Quadro 3.2 resume as principais modalidades de transferências.

Tomemos em primeiro lugar o segundo grupo acima mencionado, o da compensação por desonerações tributárias. Nesse grupo, duas regras diferentes se destacam: uma, criada na Constituição de 1988, trata da entrega a estados e municípios de 10% da receita federal do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para compensar a não incidência do ICMS na exportação de produtos manufaturados. A outra trata das compensações criadas por lei complementar, em 1997, relacionadas às desonerações instituídas pela Lei Kandir. Além de criarem regimes distintos para compensar a não incidência de tributos nas exportações, o critério adotado para a entrega aos municípios da parcela que lhes cabe nos recursos transferidos não guarda qualquer relação com o objeto da compensação. A cota dos municípios, em ambos os casos, é repartida de acordo com o mesmo critério aplicado ao ICMS, concorrendo, portanto, para agravar as disparidades intrametropolitanas.

Como a repartição dos recursos atribuídos à compensação pela desoneração da exportação de manufaturados está inscrita na Constituição, mudanças nessa área devem começar pelo componente relacionado às desonerações da Lei Kandir. Nesse caso, a parcela desses recursos hoje entregue aos municípios metropolitanos poderia ser reformulada de modo a incorporar critérios que se voltassem para o objetivo de promover a equalização fiscal no território metropolitano.

Com respeito às transferências que se destinam ao financiamento das políticas sociais, cabe explorar o potencial que elas apresentam para induzir a

---

<sup>17</sup> Nesse grupo das desonerações são incluídos, ainda, os repasses a estados e municípios feitos por conta da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre a importação de petróleo, que não decorre efetivamente de uma desoneração, mas que a ela se assemelha, pois se baseia no argumento de que a CIDE invade uma base tributária que a Constituição de 1988 havia reservado com exclusividade aos estados.

cooperação financeira na implementação de políticas e programas concebidos segundo uma visão estratégica dos interesses metropolitanos. O modelo adotado no caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), recém-transformado no FUNDEB (incluindo o ensino médio), é um bom exemplo de utilização desse potencial, mas que não pode ser reproduzido nas demais áreas em virtude da uma variável precisa, como as matrículas escolares, que ofereça condições operacionais a esse modelo.

Nas áreas da saúde e assistência social, um regime de contrapartidas federais a recursos mobilizados por estados e municípios é uma opção a ser explorada. A regra constitucional que obriga os municípios a direcionar para a saúde 18% de suas receitas orçamentárias gera um acentuado desequilíbrio entre capacidades de financiamento e demandas por prestação de serviços no território metropolitano, agravado pela concentração nos grandes centros urbanos da infraestrutura de atendimento à saúde, principalmente de prestação de serviços de alta complexidade. Além de contribuir para a geração de disparidades, esse regime não contribui para uma aplicação eficiente dos recursos e nem para promover a cooperação.

Um regime de contrapartidas também poderia constituir um forte incentivo à cooperação no caso de investimentos na infraestrutura urbana, em setores com um papel importante na conformação do espaço metropolitano, a exemplo do transporte, da habitação e do saneamento, substituindo as transferências *ad hoc* que se processam pela via orçamentária, as chamadas transferências voluntárias. Ademais, se essas contrapartidas contemplassem uma perspectiva integrada, com foco espacial, elas poderiam contribuir para atenuar os problemas criados pelo enfoque setorial que preside as decisões de investimento na administração pública brasileira.

Um regime de contrapartidas funciona da seguinte maneira: o governo federal estipula as prioridades que adotará no repasse de recursos a estados e municípios. Estabelece, por exemplo, que aportará  $x$  reais para cada real aplicado pelos estados e municípios nos programas contemplados por tais prioridades. O tamanho da contrapartida federal pode variar em função da prioridade de cada programa e também em face da capacidade financeira dos beneficiários, para evitar que os municípios de menor capacidade financeira sejam prejudicados. A esse mecanismo se associa o compromisso dos beneficiários com a geração de resultados, compromisso

este que é objeto de auditoria para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos aplicados.<sup>18</sup>

A adoção de um regime de contrapartidas federais diferenciadas em função das capacidades financeiras de estados e municípios e associadas a compromissos com a geração de resultados contribuiria para atender aos dois objetivos acima mencionados: eficiência e cooperação. Para isso, as contrapartidas federais deveriam observar também as prioridades do planejamento metropolitano e ser revistas periodicamente, em função do impacto da dinâmica socioeconômica sobre o processo de ocupação do território metropolitano.

### *c) O acesso a recursos de outras fontes*

Um melhor equilíbrio na repartição de recursos fiscais é fundamental para a viabilidade do projeto metropolitano, mas é insuficiente para dar conta das necessidades de financiamento, principalmente no tocante a projetos de investimentos na infraestrutura urbana. Nesses casos, o acesso a recursos de outras fontes, principalmente os decorrentes de operações de crédito, não pode ser dispensado. Ademais, o crédito administrado por instituições financeiras controladas pelo Estado pode ser um forte indutor à cooperação metropolitana, na medida em que o governo pode estabelecer condições a ser especificamente aplicadas a projetos de interesse metropolitano.

Nesse caso, a sugestão consiste na exigência de apresentação de projetos construídos coletivamente e considerados prioritários para a estratégia de desenvolvimento metropolitano. Como no caso de regras diferenciadas aplicadas em função da capacidade financeira dos governos, as obrigações de cada um dos governos envolvidos em determinada operação financeira seriam compatíveis com suas possibilidades, de modo a estimular o envolvimento de todos os interessados. É preciso examinar os detalhes jurídicos relativos à operacionalização desse tipo de sugestão, mas a nova lei dos consórcios públicos cria condições que favorecem a adoção dessa medida.

Procedimentos semelhantes podem ser exigidos no caso de acesso a crédito externo, principalmente os concedidos por instituições multilaterais de fomento, uma vez que o acesso a tais recursos depende da anuência ou do aval do governo federal.

---

<sup>18</sup> Para evitar riscos fiscais, o governo federal pode estipular um limite global para as contrapartidas. Para uma apreciação das diferentes modalidades de transferências e suas características, consultar Rezende (2007a).

#### *d) Estímulo à formação de parcerias*

À medida que concorrem para a solidariedade metropolitana, as sugestões anteriores também tendem a criar um ambiente mais propício à formação de parcerias do poder público com instituições privadas, especialmente no caso de projetos cuja importância for avaliada em um plano estratégico metropolitano.

Outro requisito importante para o envolvimento do setor privado no financiamento de projetos metropolitanos é a confiança dos potenciais investidores com respeito à estabilidade das regras aplicadas, em especial as que determinam as condições de retorno dos recursos aplicados. Nesses casos, portanto, a política tarifária ocupa uma posição predominante.

Um maior estímulo à formação de parcerias viria de soluções para os problemas gerados pela atual repartição de competências para regular a provisão de serviços públicos na Federação. Mudanças nessa área dependem de alterações constitucionais que interferem na autonomia dos entes federados, sendo portanto de difícil aceitação. A alternativa consiste em desenvolver mecanismos que harmonizem as políticas tarifárias e criem mecanismos de compensação, a exemplo dos aplicados a sistemas integrados de transporte metropolitano.

Melhores condições para o envolvimento do setor privado no financiamento de um plano metropolitano também surgiriam com a ancoragem deste plano em um compromisso coletivo, ratificado pelo poder legislativo, com a implementação de uma política comum de ocupação do espaço metropolitano. A adoção dessa política seria facilitada com a adoção do regime de equalização fiscal, que eliminaria o incentivo que o atual sistema tributário concede à competição por atração de bases tributárias de maior rentabilidade fiscal.

Este último comentário chama atenção para um aspecto importante do novo modelo de financiamento de que trata este texto: a complementaridade de seus quatro componentes e a maior contribuição que o conjunto deles oferece ao fortalecimento de um projeto metropolitano.

### **O processo de transição**

É claro que a construção de um novo modelo de financiamento metropolitano requer o desenho de um processo gradativo de mudanças que se divide em duas etapas: a primeira consiste em medidas que independem de mu-

danças constitucionais, a segunda abrange aquelas que dependem dessas mudanças.

De certo modo, as medidas a ser adotadas em uma primeira etapa já foram aqui mencionadas, e incluem:

- a) a revisão do rateio do FPM e a utilização da parcela atribuída aos municípios metropolitanos para dar início a um regime de equalização fiscal;
- b) a utilização da cota-parte dos municípios metropolitanos, nos repasses do governo federal aos estados por conta das desonerações da Lei Kandir (e também da CIDE), para reforçar o regime de equalização metropolitano;
- c) a introdução gradual de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais para financiamento de políticas sociais e investimentos na infraestrutura metropolitana;
- d) a criação de requisitos que estimulem a cooperação metropolitana no caso do acesso ao crédito administrado por instituições de crédito controladas pelo governo federal, bem como o fornecido por organismos multilaterais;
- e) a construção de acordos tarifários que facilitem a formação de parcerias e o envolvimento do setor privado na provisão de serviços metropolitanos.

A adoção dessas medidas daria sentido concreto à formação de um compromisso político com o projeto metropolitano e criaria condições para que essa questão fosse posteriormente considerada em um projeto constitucional, que tratasse de uma reforma abrangente do federalismo fiscal brasileiro e desencadeasse uma segunda etapa de construção desse novo modelo.

O fato de as sugestões acima relacionadas serem independentes de mudanças constitucionais não significa que não existam dificuldades. Elas carecem ainda de um amadurecimento do processo, ora em curso, de repor a questão metropolitana na agenda das prioridades nacionais, a partir de discussões travadas no âmbito do Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas e do Grupo de Trabalho criado pela Subsecretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República.

Também estimulam o debate e ajudam no encaminhamento de medidas para reforçar o financiamento metropolitano as iniciativas adotadas por alguns estados para construir um projeto metropolitano, recompôr as agên-

cias encarregadas de planejar e gerenciar o projeto, instituir fundos compostos por recursos dos estados e municípios e promover o entendimento dos governos estaduais e municipais em torno dos problemas comuns e das medidas necessárias para solucioná-los.

## **Conclusão**

Duas questões merecem atenção especial no processo de construção de um novo modelo de financiamento especialmente voltado para as necessidades das metrópoles brasileiras. A primeira destaca a importância da cooperação intergovernamental para o sucesso de qualquer iniciativa a respeito. A segunda questão reconhece a necessidade de criar regras compatíveis com as distintas realidades regionais, abandonando qualquer intento de propor a criação de um modelo único.

Com respeito à primeira das questões acima mencionadas, as limitações de um modelo apoiado apenas na cooperação voluntária dos governos que atuam no espaço metropolitano – limitações particularmente severas no caso brasileiro, em razão das especificidades e da rigidez de nosso federalismo fiscal – recomendam a instituição de mecanismos para induzir a cooperação, de modo a viabilizar a implementação conjunta de projetos prioritários à luz de uma visão estratégica das necessidades de cada uma das principais metrópoles nacionais.

No tocante à segunda questão, o reconhecimento de que não há um modelo único não dispensa a necessidade da existência de diretrizes e normas gerais que regulem a construção de um novo modelo de financiamento, que deveriam estar contempladas em uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Dentre os aspectos que devem fazer parte dessas normas gerais estaria, por exemplo, o estabelecimento de critérios para a criação de regiões metropolitanas, com base em uma conceituação mais rigorosa dos elementos que caracterizam uma região metropolitana e definem seu alcance territorial. Vale a pena lembrar que uma das críticas dos especialistas ao processo de instituição de regiões metropolitanas na década de 1970 apontava, exatamente, para o fato de que as regiões criadas naquela época precederam a formulação de uma política de desenvolvimento urbano, reforçando a necessidade de atribuir uma alta prioridade à questão.

Em relação aos mecanismos de indução, as sugestões apresentadas neste texto não estão isentas de críticas que colaborem para o seu aperfeiçoamento, além de poderem ser vistas com ceticismo em face das conhecidas

resistências políticas a mudanças em nosso federalismo fiscal, a despeito de algumas delas não dependerem de mudança constitucional. Todavia, sem desconsiderar a dificuldade envolvida em mudanças dessa natureza, a contribuição de tais sugestões à construção de um novo modelo de financiamento metropolitano seria prosseguir com o debate e buscar o entendimento necessário para o amadurecimento das soluções.

Um aspecto de grande relevância para o financiamento de um projeto metropolitano é a existência de um fundo especificamente voltado para essa finalidade. Convém ressaltar que, em várias das experiências em curso em alguns estados para recriar instituições dotadas de condições de levar a cabo um projeto metropolitano, merece posição de destaque a criação, ou reformulação, de um Fundo Metropolitano. No entanto, a não participação do governo federal limita a capacidade de atuação de fundos dessa natureza, especialmente no tocante a seu papel de indutor da cooperação intergovernamental. A incorporação a esses fundos de recursos federais – voltados para apoiar a implementação de projetos metropolitanos inseridos nas prioridades estratégicas de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – representaria uma medida de grande alcance para os objetivos de ampliar a mobilização de recursos financeiros e fomentar a cooperação intrametropolitana.

Outra linha de medidas que poderiam ser adotadas pelo governo federal aponta para a inclusão de preocupações com o desenvolvimento metropolitano em políticas públicas que apresentam potencial de promover ou reforçar a complementaridade das economias abrigadas pelo território metropolitano, a exemplo da política de compras governamentais e dos programas de estímulo fiscal e financeiro a micro e pequenas empresas, de modo a construir ou sedimentar uma identidade comum, importante para a cooperação no financiamento e na gestão de um plano estratégico metropolitano.

Independentemente das escolhas a ser feitas, o abandono da simetria, em observância ao reconhecimento da impropriedade de instituir um modelo único, deve ser devidamente enfatizado. Isso significa que, embora a estratégia metropolitana e os principais instrumentos a ser adotados na sua implementação sejam comuns, as táticas aplicáveis a cada caso, isto é, a seleção dos instrumentos e a maneira e intensidade adotados na sua aplicação, devem se adaptar às diferentes realidades de cada região.

Uma recomendação importante refere-se à importância de iniciativas na direção de uma nova forma de tratar a questão metropolitana. Deve ser reforçada a mobilização em torno da proposta de formulação e aprovação de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que contemple algu-

mas das questões abordadas neste texto, tendo em vista adicionar providências concretas à continuidade dos estudos e debates que vêm sendo promovidos.

## Referências bibliográficas

- BARAT, Joseph. Problemas institucionais do planejamento urbano. In: BARAT, Joseph et al. *Desenvolvimento e Política Urbana*. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- BERNARDES, Lysia. Áreas metropolitanas e seu planejamento. In: BARAT, Joseph et al. *Desenvolvimento e Política Urbana*. Rio de Janeiro: IBAM, 1976.
- BIRD, Richard; SLACK, Enid. Aspectos fiscais de la gobernabilidad metropolitana. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández. *Gobernar las metrópolis*. Washington DC: BID, 2005.
- CAULFIELD, Janice. Taxation and equity within metropolitan areas. In: *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris: OCDE, 2001b.
- CHERNICK, Howard; RESCHOVSKY, Andrew. Local public finance: issues for metropolitan regions. In: *Competitive cities in the global economy*. Paris: OCDE, 2006.
- FÓRUM FISCAL DOS ESTADOS BRASILEIROS (FFEB). Fundos de participação e sistemas de equalização no Brasil, textos para discussão. Brasília 2007.
- FÓRUM NACIONAL DAS ENTIDADES METROPOLITANAS (FNEM). Contribuição ao GTI das Regiões Metropolitanas. Brasília, 2008.
- GARSON, Sol. *Nota sobre financiamento para discussão no Grupo de Trabalho Interfederativo das Regiões Metropolitanas* (mimeo.). Brasília, 2008.
- LEFÉVRE, Christian. *Paris et les grands agglomérations occidentales: comprison des modèles de governance*. Mairie de Paris, 2004.
- OCDE. *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris, 2001a.
- OCDE. What are the financial challenges facing cities. In: *Cities for citizens: improving metropolitan governance*. Paris, 2001b.
- \_\_\_\_\_. Territorial Reviews. Madri, Espanha, 2007.
- \_\_\_\_\_. Territorial Reviews. Milão, Itália, 2006.
- \_\_\_\_\_. Territorial Reviews. Montreal, Canadá, .2004a.
- \_\_\_\_\_. Territorial Reviews. Cidade do México, México, 2004b.
- REZENDE, Fernando; GARSON, Sol. O financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. In: *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Frente Nacional dos Prefeitos, Brasília, 2005.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal e financiamento metropolitano: desafios e perspectivas. Apresentação em seminários realizados em Curitiba e Recife em 2008.

\_\_\_\_\_. *Descentralização e transferência intergovernamental de recursos na América Latina: Brasil, Argentina e Colômbia* (mimeo.) Brasília, 2007a.

\_\_\_\_\_. Federal Republic of Brazil. In: SHAH, Anwar (ed.). *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives (Global Dialogue on Federalism)*, v. 4. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2007b.

\_\_\_\_\_. Aspectos financeiros do planejamento urbano. In: *Desenvolvimento e Política Urbana*. Rio de Janeiro: Ibam, 1976.

SPINK, Peter. *The Intermunicipal Consortia in Brazil: an institutional introduction*. X Congresso do Clad, 2005.

## Anexos

### Quadro 3.3 Toronto e Vancouver: níveis de governo e implicações para o financiamento metropolitano

Toronto – A criação da Nova Cidade de Toronto, em 1998, mediante a fusão de municipalidades preexistentes, gerou um só nível de governo metropolitano, dotado de amplas responsabilidades de gasto.

O financiamento da metrópole provém principalmente dos impostos sobre a propriedade, que fornecem pouco menos da metade do orçamento da região. Recursos adicionais advêm de subsídios fornecidos pelo governo da província (cerca de 1/4), de taxas e outras fontes menos importantes.

As alíquotas do imposto predial, aplicadas a imóveis residenciais e não-residenciais, são uniformes na região. A uniformização das alíquotas contribuiu para melhorar a equidade tributária, ao permitir que elas fossem reduzidas em antigos municípios que tinham uma base tributária pequena e uma alíquota elevada, e aumentada no caso oposto.

Vancouver – O Distrito Regional da Grande Vancouver (DRGV), criado em 1967, é um exemplo de cooperação voluntária de que participam 18 municípios da região. Abriga vários distritos especiais dos quais participam municípios distintos segundo os respectivos interesses. Suas responsabilidades cresceram com o tempo e incluem, hoje, o acesso dos municípios ao crédito. Sua principal fonte de financiamento provém das municipalidades que pagam por serviços prestados em função das respectivas bases tributárias. Nem todos os municípios participam de todas as funções exercidas pelo DRGV.

**Quadro 3.4****Montreal: estrutura e mecanismos de financiamento metropolitano**

A Comunidade Metropolitana de Montreal (CMM) foi criada em 2000 mediante a fusão de municipalidades preexistentes em duas cidades: Montreal e Longueil. Cada cidade se divide em distritos (*arrondissements*), cujos limites se assemelham aos antigos limites municipais. São 27 distritos em Montreal e 7 em Longueil.

A CMM abrange 63 municipalidades, incluindo as três mais importantes: Montreal, Longueil e Laval. Quatorze conselhos regionais de municipalidades e duas regiões administrativas (Montreal e Laval) atuam no território metropolitano e concorrem para uma alta complexidade institucional, com sobreposição de funções. A CMM é uma opção “mais leve” que a criação de um governo de dois níveis, mas, sendo essencialmente um órgão de planejamento e coordenação, tem pouco poder para executar políticas setoriais e administrar conflitos regionais.

A fusão não tornou as principais municipalidades mais fortes financeiramente. O assunto está em debate, e uma nova lei, aprovada em 2003, permite rever a fusão. Essa reforma não abordou o problema da estabilidade financeira dos governos metropolitanos e nem adaptou as relações da província com a CMM a uma nova realidade.

A CMM não tem poderes tributários, nem fundos próprios. Recursos proveem das municipalidades (75%) e da província de Quebec (25%). Municípios contribuem com o aporte de recursos do imposto predial, e Quebec faz transferências condicionadas para projetos regionais. Os recursos da CMM são escassos: apenas 70 milhões CAD, de modo que é necessário reforçar seu orçamento e conferir-lhe alguma fonte tributária.

A fusão de municípios não gerou resultados esperados em termos de economia de escala na provisão de serviços, mas pode melhorar a equidade na repartição da carga tributária e reduzir a competição fiscal.

É necessário diversificar a base tributária dos municípios; 65% da receita local advém do imposto predial. Províncias canadenses cederam pouco espaço tributário aos governos locais. A capacidade fiscal dos municípios é pequena e está diminuindo. Os gastos municipais respondem por apenas 17% do gasto total dos governos subnacionais (províncias e municípios somados). As transferências das províncias para os municípios são pequenas. Sugestões mencionam a participação dos municípios no imposto sobre a renda pessoal e um maior incentivo à cobrança dos usuários dos serviços públicos. Há também a demanda por partilhar a receita do IVA provincial.

Mudanças nas relações intergovernamentais são importantes para o financiamento metropolitano. Um novo mecanismo de financiamento está sendo implantado. Trata-se de um contrato entre a província de Quebec e a cidade de Montreal, com prazo de cinco anos, que reúne em um só pacote todos os fundos vinculados ao financiamento para esta cidade. Sugere-se que este acordo poderia evoluir para um acordo tripartite, com a presença também do governo federal.

**Quadro 3.5 Milão: estrutura e mecanismos de financiamento metropolitano**

Situada na Lombardia, a região mais rica e mais populosa da Itália, a região metropolitana de Milão é institucionalmente fragmentada. Três níveis de governo atuam na área: o regional, o provincial e o municipal. A região ocupa uma área mais extensa que os limites metropolitanos e assume situação semelhante a um estado. O processo de descentralização italiano aumentou significativamente as responsabilidades dos governos subnacionais, principalmente dos regionais. As províncias são o elo mais fraco. Atualmente, os governos regionais têm um orçamento maior do que a soma dos respectivos orçamentos provinciais e municipais.

O Plano Intercomunal de Milão (PIM), criado em 1961, sob a forma de um consórcio voluntário do município de Milão e 34 municipalidades, constitui uma importante experiência de planejamento estratégico regional. O sucesso inicial dessa experiência fez com que outras 94 municipalidades e a província de Milão aderissem. No entanto, a natureza do processo decisório (voto por unanimidade) fez com que conflitos políticos enfraquecessem essa iniciativa. O PIM deixou de ser um organismo decisório para se transformar em um órgão técnico. A municipalidade de Milão deixou o consórcio em 1990.

O processo de descentralização fez com que a Itália apresente hoje um grau elevado de descentralização fiscal: os governos subnacionais respondem por cerca de 30% dos gastos e 25% das receitas. A descentralização fiscal assimétrica gerou sobreposição de responsabilidades e não contribuiu para melhorar a governança metropolitana.

A região metropolitana de Milão coincide, aproximadamente, com os limites territoriais da província de Milão, mas o município tem mais poderes tributários que a província. Os poderes tributários do município foram ampliados com a adoção de um novo imposto sobre a propriedade, a cobrança de um adicional ao imposto de renda pessoal e a reorganização de outros tributos locais.

Em razão de sua forte base econômica, a região da Lombardia financia cerca da metade de seu orçamento com receitas próprias e, portanto, não recebe recursos do regime italiano de equalização fiscal. Perspectivas fiscais desfavoráveis para essa região, e a ausência de incentivos a uma utilização mais efetiva de seus poderes tributários, podem criar dificuldades financeiras à frente.

A região metropolitana de Milão carece de um organismo capaz de desenvolver um projeto estratégico para a região, da construção de um compromisso político com tal projeto e de uma liderança capaz de conduzi-lo.

**Quadro 3.6 Madri: estrutura e mecanismos de financiamento metropolitano**

A Comunidade Autônoma de Madri (CAM) desempenha o papel de um organismo metropolitano. É dotada de um volume considerável de recursos financeiros e de legitimidade. Não há uma estrutura hierárquica entre os governos que atuam na região. O governo central se relaciona diretamente com a CAM e com os governos locais. As responsabilidades dos governos locais são assimétricas, e as municipalidades grandes têm maiores responsabilidades que as pequenas.

A região metropolitana de Madri possui dois níveis de governo: o regional, representado pela CAM, e o municipal, que abrange a municipalidade de Madri e outras 179 municipalidades. A municipalidade de Madri, que abriga 21 distritos, tem importância política e econômica na região.

O grau de descentralização fiscal é elevado na Espanha. As responsabilidades das Comunidades Autônomas cresceram ao longo dos anos e se concentraram nas áreas de saúde e educação; mais da metade dos gastos da CAM são destinados para estas áreas. A municipalidade de Madri gasta mais em infraestrutura.

O imposto de renda é a mais importante fonte de financiamento das comunidades autônomas, seguido por um imposto sobre a transferência de capital. As comunidades também retêm uma parcela da receita do IVA e de *excises* federais. No caso do IR, elas podem tributar, com alíquota própria, 33% da base do imposto federal, mantendo a mesma estrutura progressiva de alíquotas. As comunidades podem ainda instituir tributos de caráter ambiental e sobre jogos de azar. A CAM não recebe recursos do sistema de equalização, mas recebe transferências de capital do governo central.

No caso da Cidade de Madri, as transferências do governo central respondem por 40% das receitas. Os impostos próprios – predial, sobre os negócios empresariais, veículos, construção civil e valorização imobiliária – respondem por uma parcela um pouco menor da receita (o imposto predial é o mais importante).

Transferências do governo central a municípios diferem conforme o tamanho destes. Municípios considerados grandes, com mais de 75 mil habitantes, participam na arrecadação de impostos federais (IR, IVA e *excises*) e recebem recursos de fundos complementares. Já os municípios pequenos são objeto de outro regime de transferências. A cidade de Madri só utiliza crédito para financiar investimentos.

Não há problemas significativos de financiamento na região metropolitana de Madri, embora sejam necessários alguns ajustamentos. O envolvimento direto do governo central em investimentos na infraestrutura deixam espaço para que o governo regional e os governos locais mantenham serviços eficientes.

Desafios futuros: o governo regional e os governos locais precisam utilizar mais adequadamente as suas autonomias para fixar alíquotas, principalmente no caso do imposto predial, e criar novos impostos. O fortalecimento dos governos locais (*local pact*), mediante a transferência de competências e de recursos, vai alterar a relação entre os governos regionais e os locais, o que poderá comprometer a atuação da CAM como autoridade metropolitana. O crescente envolvimento do governo central na região metropolitana aumentará a necessidade de coordenação.

## Quadro 3.7

## México: estrutura e mecanismos de financiamento metropolitanos

Em relação aos aspectos político-institucionais, cinco níveis de governo atuam na região metropolitana: o Distrito Federal e suas 16 delegações; o Estado do México; o Estado de Hidalgo; 59 municípios; e o governo federal. Não existe um governo metropolitano, e o governo federal tem forte presença na região.

O Distrito Federal tem boa relação com o governo federal e difíceis relações com os demais estados, possuindo mais poderes tributários que estes. Os municípios têm mais poderes que as delegações do Distrito Federal.

O sistema fiscal é tão complexo quanto o político-administrativo. O grau de descentralização fiscal é baixo: juntos, os governos subnacionais arrecadam apenas 0,5% do PIB. Os estados dependem de dois tipos de transferências, as condicionadas e as não condicionadas. O Distrito Federal recebe apenas transferências não condicionadas. Os municípios têm mais recursos próprios que os estados, mas também dependem de transferências.

A folha salarial e o imposto de renda são as principais fontes de receita tributária do Distrito Federal e dos estados. A receita do imposto de renda provém da aplicação de uma alíquota de 5% à base do imposto federal sobre a renda pessoal. O Distrito Federal concentra boa parte da receita tributária por abrigar a maior parte da atividade econômica moderna na região, e assim exporta parcela considerável do ônus tributário para residentes em outras porções do território metropolitano.

A principal fonte de receita tributária dos municípios é o imposto predial, mas a base e as alíquotas desse imposto são fixadas pelo legislativo estadual, que não incentiva a cobrança desse imposto. Por cobrar também o imposto predial, o Distrito Federal explora mais essa base tributária.

O baixo grau de descentralização fiscal se reflete na composição do financiamento e do gasto metropolitano. O governo federal arrecada 3/4 dos impostos cobrados na região metropolitana e o Distrito Federal, a metade do restante (12%). Juntos, o governo e o Distrito Federal respondem por cerca de 2/3 dos gastos realizados na região metropolitana. Essa concentração se reflete em grandes disparidades metropolitanas: o Distrito Federal gasta *per capita* o dobro da soma dos gastos do Estado do México com os das suas municipalidades.

As assimetrias entre recursos e gastos e a multiplicidade de regimes responsáveis por elas dificultam a coordenação no financiamento de políticas metropolitanas, em especial no que diz respeito aos investimentos. Alternativas sugeridas para lidar com essa situação contemplam a criação de um governo regional metropolitano, a fusão de municípios em torno do núcleo metropolitano (a exemplo de Toronto e Montreal), mecanismos formais (caso de Londres) ou informais de coordenação, e a formação de distritos especiais.

A ausência de uma visão metropolitana e a presença de disparidades e assimetrias são problemas a ser enfrentados. É necessário construir o compromisso político e rever os mecanismos de financiamento para induzir ou forçar a cooperação. A adoção de um regime de equalização fiscal e a criação de incentivos à cooperação no regime de transferências seriam medidas importantes, assim como a implementação de uma agência de desenvolvimento metropolitano dotada de condições para promover o aporte de recursos privados.



## CAPÍTULO 4

# A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro

*Jeroen Johannes Klink*

### Introdução

O debate sobre as regiões metropolitanas suscita um paradoxo: enquanto elas concentram importantes problemas e oportunidades, o arcabouço institucional, que deveria nortear a organização, a gestão e o financiamento desses territórios não está à altura de lidar com os desafios e aproveitar as potencialidades. Tal descompasso parece representar um fenômeno geral, desencadeador de um debate mais amplo sobre os arranjos institucionais mais adequados à gestão metropolitana. Diversos autores mostram os limites e potencialidades das cidades-região na economia e apontam para o surgimento de novos mecanismos de articulação e gestão desses territórios (Klink, 2008a: p. 79; OCDE, 2001; Rojas, Cuadrado-Roura e Güell, 2008: 18).

Ao mesmo tempo, em vários países, os próprios gestores públicos retomam o tema e desencadeiam um processo coletivo em busca do aperfeiçoamento dos modelos de gestão e financiamento da região metropolitana. A questão metropolitana voltou a desempenhar um papel central na pauta da agenda política na Europa, entre outras razões, em função da ampliação do papel das cidades e regiões no processo de unificação do mercado comum; nos EUA, por conta de movimentos como o chamado *novo regionalismo*, objetivando estabelecer maior articulação entre as áreas centrais e os subúrbios na metrópole (Yaro, 2000); no Canadá, onde, em várias regiões, encontramos um cenário de *turbulência institucional*, marcado por fusões forçadas polêmicas das cidades-satélites às metrópoles, como Toronto e Montreal, e, por fim,

também nos países emergentes como a África do Sul e a Turquia, a agenda metropolitana é retomada.

O Brasil não foge à regra: presenciamos não somente uma retomada do debate, mas também várias experiências em andamento.

O objetivo deste capítulo é contribuir para o debate sobre os arranjos institucionais para nortear a gestão e a organização das regiões metropolitanas no Brasil. Argumentamos que, depois do vácuo institucional dos anos 1990, presenciamos no Brasil uma retomada do tema metropolitano. Entretanto, isso ocorre num contexto marcado pelas transformações globais na economia e no modo de regulação, com impactos intensos sobre o território brasileiro em geral, e o metropolitano em particular. Com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e o subsequente processo de reestruturação produtiva e territorial, a agenda metropolitana assume um perfil diferente daquele dos anos 1970, que foi elaborado no âmbito de um modelo de planejamento e gestão de território centralizado, tecnocrata e autoritário, e que buscava construir o espaço nacional por meio de um arranjo institucional uniformizado.

Atualmente, emerge um cenário macroinstitucional e espacial desafiador, caracterizado pelo recuo da escala federal e pela pujança das forças centrífugas e competitivas da globalização sobre o território brasileiro. A agenda metropolitana no país é retomada com o objetivo de garantir um grau mínimo de coordenação entre as escalas e os agentes, num ambiente *neolocalista* marcado pela intensificação da concorrência entre economias metropolitanas. Uma busca (descentralizada) por maior coordenação metropolitana tem gerado uma proliferação de diversos arranjos institucionais (imperfeitos). A partir desse pano de fundo, exploramos mais dois temas complementares.

A existência de múltiplos arranjos institucionais cria uma necessidade de avançar na sistematização e na elaboração de critérios de avaliação das diversas formas de governança colaborativa nas áreas metropolitanas.

Alem disso, do ponto de vista do desenvolvimento do país, o caleidoscópio de arranjos gera riscos e potencialidades. De um lado, pode consolidar um cenário *neolocalista* de soluções pragmáticas de articulação setorial, abrindo mão de um papel mais estratégico das regiões metropolitanas no desenvolvimento nacional. De outro, desde que seja trabalhada a partir de uma perspectiva estratégica, a existência de múltiplos arranjos institucionais abre potencialidades concretas para retomar a construção de uma agenda nacional inovadora para as áreas metropolitanas e as cidades-regiões. Um programa desse tipo seria baseado no pressuposto de que as escalas territo-

riais em geral (federal, estadual e municipal), e a metropolitana em particular, são construídas no âmbito de um processo concreto de negociação de conflitos e de aprendizagem social entre atores públicos e privados envolvidos em projetos e programas de planejamento e gestão do território.

Após esta introdução, desenvolvemos o argumento em quatro seções. Na primeira, com base do arcabouço teórico de Brenner (2004), apresentamos de forma sintética os impactos do processo de reestruturação do sistema produtiva e das escalas territoriais de poder sobre o território brasileiro. Apontamos o surgimento de um modelo macroinstitucional e espacial mais descentralizado e marcado pela preocupação com a inserção competitiva das regiões na globalização. Em seguida, discutimos as implicações desse cenário para a governança metropolitana em termos da emergência de um gama diversificado de arranjos institucionais. Na terceira seção, introduzimos os desafios conceituais para classificar e avaliar os diversos arranjos, enquanto na quarta seção exploramos os limites e potencialidades do quadro macroinstitucional para desenvolver um programa nacional para as regiões metropolitanas.

### **Globalização, reestruturação das escalas territoriais de poder e a retomada da agenda metropolitana**

A partir dos anos 1970, cresce a literatura sobre as interdependências entre a dinâmica das cidades-regiões, as transformações nas múltiplas escalas territoriais de poder e a reestruturação da economia internacional. A teoria de regulação (Boyer, 1990; Benko, 1996) e o *urbanismo industrial* (Scott, 1998; Storper, 1997) enfatizaram a transformação do regime fordista de acumulação e de regulação, incluindo as suas dimensões espaciais, enquanto Harvey (1989) analisou as mudanças de um regime de gerenciamento para *empresariamento* urbano. Swyngedouw (1997) se concentrou nas dimensões escalares desse debate e elaborou o conceito de “glocalização” para analisar as interdependências entre as múltiplas escalas territoriais de poder. No que se refere ao cenário brasileiro, Brandão (2003) argumentou que estratégias de desenvolvimento local, executadas isoladamente por prefeitos *neolocalistas* a partir de meados dos anos 1980, reforçariam as disparidades socioespaciais e as tendências de fragmentação do espaço nacional.

Brenner (2004), no contexto específico da Europa ocidental, inseriu o tema de reestruturação produtiva e espacial num arcabouço teórico mais amplo sobre as transformações no regime territorial de poder a partir dos

anos 1970. Na classificação adotada pelo autor, um regime territorial consiste no que chama de *projetos*, definidos como a forma interna de organização do Estado para viabilizar determinada política territorial, e de *estratégias* – a efetiva intervenção do Estado no território a partir da regulação e dos investimentos públicos.

O autor argumenta que a partir dos anos 1970 ocorreu a reestruturação de um regime territorial de poder do estilo keynesiano para um regime descentralizado e competitivo. O regime territorial keynesiano se caracterizou pela ênfase na redistribuição de renda e de infraestrutura, e pela busca de coesão territorial no espaço nacional. Referidas estratégias foram executadas de forma uniformizada e centralizada pelo Estado nacional. No regime territorial reestruturado e competitivo, entretanto, emerge uma organização interna da atuação estatal sobre o território que incorpora um arranjo mais descentralizado e flexível, varia de acordo com as especificidades locais. Este regime também prioriza estratégias voltadas para a inserção competitiva dos territórios na economia global. Apesar de o autor reconhecer a crescente importância das escalas supra e subnacional, o Estado-nacional continua a desempenhar papel importante na execução de estratégias de regulação, de financiamento e de intervenção territorial (Brenner, 2004: 27-69).

Seria necessária uma pesquisa mais detalhada para explorar os limites e potencialidades do arcabouço de Brenner (2004) para o caso específico do Brasil, particularmente considerando a construção incompleta das estruturas de bem-estar social durante a fase desenvolvimentista e a presença de intensas disparidades socioespaciais no território nacional (Sampaio Jr., 1999). No entanto, a trajetória que seguiu o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista sugere que o trabalho do Brenner (2004) possa gerar hipóteses promissoras para uma agenda de pesquisa especificamente brasileira.

*Grosso modo*, a partir dos anos 1980, o modelo nacional desenvolvimentista, marcado por políticas centralizadas e autoritárias de substituição de importações e de industrialização, deparava-se com uma série de desafios, como a democratização e a descentralização, o colapso da estratégia de crescimento via endividamento externo e a crescente globalização dos sistemas de produção.

Os anos 1990 representaram um ponto de inflexão no ambiente macroeconômico e no modo de regulação, principalmente em função da abertura comercial, da desregulamentação e da privatização, sem presença de políticas tecnológicas e industriais compensatórias (Araújo, 2000). Isso provocou um processo de reestruturação de escalas e regimes de intervenção territorial,

além de mudanças na dinâmica macroespacial da própria economia brasileira. Na visão de Becker (2004), as referidas transformações aumentaram a força centrífuga da globalização sobre o sistema socioespacial brasileiro, mediada e reforçada pela atuação territorial do Estado nas suas múltiplas escalas.

Com ilustre Fiori (1995: 35), enquanto a constituição de 1988 consolidou um sistema descentralizado, ampliando recursos e atribuições para os estados e municípios, no contexto da desregulamentação e do recuo do governo federal, isso acabou consagrando um quadro de relações interfederativas crescentemente competitivas. A sobrevalorização da moeda e as altas taxas de juros reais que acompanharam o Plano Real, agravadas pela liberalização do regime comercial e de investimentos estrangeiros, contribuíram para a entrada em grande escala do capital produtivo e financeiro e montaram a cena para o que Fiori (1995; 36), de forma provocativa, chamou de “federação de mercados”.

Pacheco (1998) enfatizou as dimensões macroespaciais do novo regime territorial de poder, ressaltando o fato de que o limitado grau de complementaridade produtiva e comercial, que tinha sido construído entre as regiões no âmbito do nacional-desenvolvimentismo, vinha sendo substituído por uma economia nacional fragmentada e marcado pela presença de ilhas regionais de produtividade, diretamente articuladas ao sistema internacional.

É neste cenário macroinstitucional desafiador, caracterizado pelo acirramento de concorrência entre os lugares e pela mobilização dos atores públicos e privados em torno de projetos de desenvolvimento local-regional *neolocalistas* (Fernandes, 2001), que surge uma demanda por maior articulação nas áreas metropolitanas, para garantir um mínimo de coordenação entre atores e escalas que influem no território metropolitano e para amenizar o vácuo institucional herdado dos anos 1970 (Brasil, 2003; 2005; Magalhães, 2010). Em seguida, apresentamos as tendências mais recentes dessa busca descentralizada pela maior articulação nos territórios metropolitanos brasileiros.

### **A busca descentralizada por maior coordenação no território metropolitano**

No atual regime territorial de poder, que se reestruturou na direção de um sistema mais competitivo e descentralizado, emerge uma série de arranjos institucionais colaborativos pactuados entre agentes e escalas no território metropolitano.

Primeiramente, e apesar do esgotamento do modelo das regiões metropolitanas dos anos 1970 (Brasil, 2003: 22; Spink, 2005: 8; Garson, 2009:

114 e Somekh, 2010), alguns estados da Federação retomam a agenda metropolitana, partindo de uma base metodológica diferente, mobilizando atores locais e reconhecendo a heterogeneidade entre os municípios que compõem as regiões metropolitanas (Garson, 2009: 106-114).

Nas reuniões mais recentes do chamado Fórum das Entidades Metropolitanas, plataforma de articulação composta de organismos de planejamento metropolitano dos governos estaduais, encontramos uma amostra das mais recentes iniciativas (a maioria ainda com resultados incertos), particularmente as desencadeadas em Minas Gerais, Pernambuco e Paraná, entre outras.<sup>1</sup>

No Estado de Minas Gerais, verificamos nos últimos anos uma retomada do tema metropolitano, também impulsionada pela aproximação entre o governador e o prefeito da capital.<sup>2</sup> Há um conjunto de reformas institucionais em andamento, que contam com apoio do governador e dos governos locais. Foram criados uma assembléia metropolitana, um conselho deliberativo, uma agência e um fundo de desenvolvimento metropolitano. O arranjo institucional de Belo Horizonte é relativamente novo, e seria ainda cedo avaliá-lo de forma mais categórica.<sup>3</sup> O protagonismo dos agentes ganha um impulso adicional em função da aproximação dos atuais governador e prefeito da capital. Essa convergência política, no entanto, pode se transformar numa dependência, ou, na pior das hipóteses, numa debilidade do próprio sistema. Há antecedentes de que esse papel positivo das lideranças se transforma numa fragilidade do arranjo como um todo.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Várias destas iniciativas foram discutidas em reunião no dia 11 de novembro de 2008, organizada pelo Fórum em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ademais, alguns membros do Fórum apresentaram novas iniciativas no seminário nacional de planejamento regional e governança metropolitana, organizado no dia 27 de novembro pelo Estado de Pernambuco.

<sup>2</sup> A reestruturação mais recente no sistema de governança metropolitana em Belo Horizonte foi amplamente discutida no seminário "Experiências internacionais e brasileiras sobre a governança metropolitana", organizado pelas Universidades PUC-Minas e British Columbia (UBC-Vancouver), em 10 de junho de 2009. O referido seminário ocorreu no âmbito de um projeto de cooperação técnica entre Brasil e Canadá em torno do tema das novas governanças metropolitanas. Para mais informações: <<http://www.chs.ubc.ca/consortia/events/eventsP-20090610.html>>.

<sup>3</sup> No caso do ABC Paulista, por exemplo, houve uma dependência forte da liderança do então governador do estado de São Paulo (Mário Covas) e do então prefeito de Santo André e presidente do Consórcio Intermunicipal (Celso Daniel). Para uma comparação entre os arranjos da região metropolitana de Belo Horizonte e do ABC Paulista, ver Machado (2007).

<sup>4</sup> Uma analogia pode ser feita com o caso do Grande ABC Paulista, onde o auge do planejamento estratégico regional ocorreu no âmbito da Câmara Regional do Grande ABC, em função da aproximação política entre o governador Mário Covas e o engenheiro Celso Daniel, na época prefeito da cidade de Santo André e presidente do Consórcio Intermunicipal. Sucessivas mudanças no quadro político, além do falecimento dessas lideranças, fizeram com que o planejamento e a

Um aspecto positivo do arranjo embrionário da Grande Belo Horizonte é a preocupação com o eixo territorial, principalmente por meio da tentativa de integrar os vários planos diretores municipais, e de fugir de um padrão *neolocalista* de elaboração isolada dos planos, o que tem acontecido na maioria dos municípios brasileiros. Na mesma linha, a agência metropolitana está coordenando a elaboração do Plano Integrado de Desenvolvimento (PDI), cujo término é previsto para 2011. Essas atividades abrem possibilidades de aglutinar um conjunto de atores públicos e privados em torno da execução de programas de integração metropolitana. Entretanto, ainda se trata de um exercício *ex post* (mesmo assim desafiador), no qual os agentes buscam articular os diversos planos diretores locais à luz de um desenho metropolitano mais amplo. Resta saber se, num futuro próximo, o sistema será capaz de incorporar, *ex ante* e durante o próprio processo de elaboração dos planos municipais, diretrizes metropolitanas.

Outra questão ainda aberta refere-se à capacidade do sistema de transformar o esforço de planejamento coletivo em um conjunto de programas e projetos de transformação da realidade metropolitana de Belo Horizonte. Nesse sentido, o recém-criado fundo de desenvolvimento metropolitano terá de mostrar uma capacidade de alavancagem maior que a do conjunto de fundos metropolitanos atualmente em vigor no cenário brasileiro.

O governo do estado de Pernambuco, em parceria com os municípios da região metropolitana de Recife, busca avançar na construção de um consórcio público interfederativo de transporte público. A região metropolitana de Recife, com uma população de 3,7 milhões de habitantes, está em pleno processo de modernização e ampliação do seu sistema de transporte público, prevendo a construção de 11 novos terminais e a reforma de mais dois até 2010. O atual modelo de gestão caracteriza-se pela convivência entre a Empresa Metropolitana de Transporte Urbano (EMTU) e os municípios, com pouca participação destes últimos. A relação contratual entre as cidades e a EMTU ocorre por meio de convênios, com pouca transparência para o usuário e capacidade reduzida de construir um sistema integrado.

O novo modelo utilizará efetivamente a lei dos consórcios públicos para criar uma autarquia regional interfederativa, com participação do governo do estado e dos municípios como sócios. A expectativa do governo do estado é de que o novo sistema esteja operando a partir do segundo semestre de

2010. Consciente do esgotamento do atual modelo de planejamento da Grande Curitiba, o governo do estado do Paraná propôs ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e outros parceiros – como o governo federal e os municípios da região metropolitana – a formatação de um programa de desenvolvimento metropolitano, cujo eixo estruturante seja a retomada (sob bases mais amplas) de um sistema integrado de monitoramento e fiscalização da ocupação do solo nas áreas mananciais, elaborado pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), organismo de planejamento metropolitano (COMEC, 2002).

O referido programa teria dois eixos, isto é, o fortalecimento institucional e o planejamento do uso e ocupação do solo. Nas propostas institucionais consta o consórcio público, complementado por instrumentos de participação não governamental e por um fundo metropolitano interfederativo, com participação das três esferas do governo. O fundo seria alimentado de acordo com um plano de rateio específico.

O planejamento integrado do uso e ocupação do solo, assim como a efetiva implantação do sistema de fiscalização e monitoramento das áreas mananciais, teria como base uma rede de atores públicos e privados envolvidos e afetados pela deterioração da qualidade da água na Grande Curitiba.

Apesar da gravidade do vácuo institucional na região metropolitana de Curitiba, as referidas propostas não foram viabilizadas, principalmente em função da dificuldade de equacionar os conflitos intensos entre o governo do Estado e a cidade-polo de Curitiba (Klink, 2008b: 9).

Em segundo lugar, além do modelo *estadualizado*, caracterizado pelo protagonismo da escala estadual de poder, evidencia-se um conjunto de arranjos horizontais de associativismo municipal, cuja escala cresceu no decorrer dos anos 1980, particularmente no bojo do processo mais amplo de descentralização e democratização. No estado de São Paulo, por exemplo, o primeiro governador eleito, Franco Montoro, enxergou na instituição do consórcio uma forma simples e eficaz de promover a colaboração entre as cidades, particularmente num ambiente institucional que ainda não disponibilizava recursos, nem reconhecia, juridicamente, os arranjos horizontais. Recentemente, conforme analisado por Lousada (2010) nesta coletânea, o governo federal reforçou a posição institucional do consórcio dentro do contexto federativo a partir da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. A lei possibilita também processos de consorciamento interfederativo.

Em terceiro lugar, em diversas regiões metropolitanas presenciamos a proliferação de mecanismos diferenciados de governança colabo-

rativa em segmentos como o transporte coletivo (por meio de convênios entre os municípios e o estado), os recursos hídricos (via comitês de bacia) e o desenvolvimento econômico local e regional (por meio de agências regionais), todos estes frequentemente articulados com participação ativa da sociedade civil.

No âmbito de financiamentos, os governos também lançaram mão de comitês específicos para melhorar a organização e gestão dos programas. Por exemplo, na Grande Recife se criou o chamado Grupo Gestor da Bacia de Beberibe, composto por organismos do governo do estado de Pernambuco, pelos municípios de Camaragibe, Olinda e Recife e diversas entidades da sociedade civil, para melhorar a gestão dos programas que contavam com financiamento externo – tanto os programas financiados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) como os que tinham financiamento internacional (Denaldi, Klink e Souza, 2010: 263).

Arranjos *ad hoc* para melhorar a gestão de programas de financiamento são também estruturados em situações nas quais já existem instâncias regionais de planejamento relativamente consolidadas. Foi o caso do Grande ABC Paulista, na região metropolitana de São Paulo (Denaldi, Klink e Souza, 2010: 265): apesar da existência do consórcio intermunicipal, da câmara regional e da agência de desenvolvimento, a implantação de programas concretos de interesse comum, como a urbanização e integração do assentamento precário Naval, exigiu a elaboração de um convênio entre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo. No caso da Favela Naval, localizada na divisa entre as cidades de Diadema e São Bernardo do Campo, a intervenção integrada exigiu a colaboração bilateral entre as prefeituras para viabilizar a abertura de viário regional e promover a urbanização e recuperação da favela Naval. A ausência (ou fragilidade) dessa colaboração dificultou e paralisou a execução do projeto. A partir de 2009, as duas novas administrações municipais estabeleceram um canal de diálogo que culminou num convênio para que as intervenções viárias e habitacionais pudessem ser “casadas” não só espacialmente, mas também no tempo.

Por fim, em várias regiões surgiram arranjos com certo grau de formalização – câmaras, fóruns e conselhos de desenvolvimento – para avançar no planejamento estratégico territorial, articulando dimensões ambientais, sociais e econômicas, e frequentemente contando com a participação ativa de atores não governamentais. Por exemplo, ao longo dos anos 1990, o governo do estado do Rio Grande do Sul criou os chamados Conselhos Regionais

de Desenvolvimento (COREDEs) para viabilizar um planejamento territorial. A principal atribuição dos COREDEs era elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional e contribuir como instância de regionalização do orçamento do estado.<sup>5</sup>

Deste breve relato de experiências podemos inferir que, no caso brasileiro, a reestruturação do regime territorial de poder, de um perfil nacional-desenvolvimentista para um regime descentralizado e competitivo, desencadeou um conjunto diversificado de mecanismos de colaboração interfederativa. Os referidos mecanismos foram criados no intuito de inverter uma trajetória de desarticulação entre escalas e atores no território brasileiro, acumulada em função do longo vazio institucional que marcou a questão metropolitana a partir dos anos 1990.

A seguir, discutimos os desafios postos pelo novo cenário do ponto de vista da classificação e da avaliação dos arranjos. Analisamos também os limites e potencialidades de um quadro institucional com múltiplos arranjos, considerando a importância de construir um programa nacional para as regiões metropolitanas que pudesse contribuir para a redução das disparidades socioespaciais existentes no país.

### **Desafios metodológicos: a classificação e avaliação dos arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas**

A proliferação de arranjos proporciona uma série de desafios metodológicos referentes à sistematização e avaliação das experiências. A literatura tradicional não chegou a um consenso quanto à classificação dos diversos arranjos institucionais (Lefèvre, 2005, 2008). Uma das classificações tradicionais, utilizada na literatura institucional, refere-se à oposição entre os arranjos *supramunicipais* e *intermunicipais*. Enquanto o arranjo supramunicipal introduz uma escala hierárquica superior (com manutenção ou não da escala municipal),<sup>6</sup> no modelo intermunicipal os municípios buscam um grau de coordenação

---

<sup>5</sup> Para uma avaliação detalhada do papel dos COREDEs no estado do Rio Grande do Sul, ver Rorato (2009).

<sup>6</sup> No chamado modelo federativo da região metropolitana, os municípios metropolitanos responsabilizam-se pelos serviços locais (coleta de lixo, manutenção de equipamentos, espaços públicos etc.), enquanto a autoridade metropolitana encarrega-se de providenciar os serviços de interesse comum. No caso de Toronto e Montreal (de forma parcial), o modelo federativo foi transformado num arranjo consolidado por meio de um processo de fusão forçada dos municípios metropolitanos.

horizontal para a provisão de serviços de interesse comum. Rodríguez e Oviedo (2001: 20) mostram que essa classificação pode ser complementada por critérios adicionais, como o grau de legitimidade política (por meio de eleições, de nomeação ou de indicação etc.) e a relação com as outras escalas de governo.

Outra maneira de classificar é de acordo com o *grau de formalização do arranjo*. Isso se refere ao respaldo dos novos arranjos perante o arcabouço institucional do federalismo fiscal, ou ainda ao *status* jurídico dos novos órgãos criados. Conforme mencionamos anteriormente, várias instituições criadas no âmbito de processos participativos de planejamento estratégico não assumiram uma estrutura jurídica formal.<sup>7</sup>

Uma terceira forma de classificação dos arranjos relaciona-se à *força dos instrumentos de comando e controle*, isto é, a capacidade de coordenar diretamente a gestão, organização e financiamento da área metropolitana (Klink, 2008a: 86-87). Um arranjo relativamente forte se caracteriza pela presença de uma entidade metropolitana com foco territorial, ou, ainda, pela coincidência entre a área funcional e a área administrativa/institucional, o que facilita a gestão integrada de uma série de funções setoriais de interesse comum. Da mesma forma, uma organização metropolitana que conta com limitada correspondência entre a abrangência espacial da área funcional e a área institucional, e/ou com capacidade limitada de coordenar, territorialmente, as várias funções ou setores de interesse comum, pode ser definida como um arranjo relativamente fraco.

No que se refere ao debate especificamente brasileiro sobre a classificação dos arranjos institucionais, encontramos certa dicotomia.<sup>8</sup> Por um lado, uma vertente protagonizada principalmente pelos representantes dos órgãos de planejamento na esfera estadual, que defende um modelo com um viés *estadualizado*, de acordo com o qual a atribuição principal do planejamento, da gestão e da organização das regiões metropolitanas pertence à esfera estadual. De acordo com essa visão, a lei dos consórcios públicos proporciona, inegavel-

---

<sup>7</sup> Por exemplo, a Câmara Regional do Grande ABC Paulista, a plataforma utilizada para desenhar o planejamento estratégico e os acordos regionais entre atores públicos e privados nessa região, não teve estrutura jurídica.

<sup>8</sup> Esse embate entre as duas visões ficou evidente após análise das respostas ao questionário eletrônico, aplicado junto aos membros do Fórum das Entidades Metropolitanas em 2008. Além disso, ficou evidente nas diversas reuniões do Fórum das Entidades Metropolitanas (p. ex. 11 de novembro de 2008) que se contavam também com representantes dos municípios e do governo federal.

mente, um fortalecimento institucional e jurídico dos arranjos colaborativos horizontais existentes entre os municípios, mas não pode substituir a prerrogativa da esfera estadual nas regiões metropolitanas. A lei também não permitiria a delegação de funções de planejamento para o consórcio, limitando a aplicação desse instrumento ao domínio da *execução* de serviços de interesse comum. Por fim, os representantes dos órgãos de planejamento estadual receiam que a lei dos consórcios públicos também sirva para o governo federal intensificar cada vez mais o trânsito direto entre os ministérios e as cidades, esvaziando assim as funções de planejamento da esfera estadual.<sup>9</sup>

Por outro lado, verificamos uma vertente que poderíamos descrever como o *municipalismo regionalizado*, de acordo com a qual o consórcio (público) representa o embrião de um novo modelo institucional para a governança metropolitana. Nessa perspectiva, a flexibilidade e o grau de abertura da nova lei proporcionariam um ambiente favorável à experimentação e à aprendizagem, com arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, sempre impulsionada pela vontade autônoma dos municípios.

O debate dicotômico mencionado ameaça produzir uma discussão, sem vencedores, sobre o melhor arranjo institucional para as regiões metropolitanas. Ignora também a pluralidade de arranjos colaborativos existentes, moldados em função de um processo contínuo de negociação e reestruturação entre escalas e atores. Ademais, considerando o tamanho e a heterogeneidade do espaço brasileiro e o processo de reestruturação produtiva e territorial analisado anteriormente, a discussão sobre os arranjos colaborativos para a governança metropolitana assume complexidade maior.

No Quadro 4.1, adaptamos a classificação geral de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas de Rodríguez e Oviedo (2001: 20), mencionada anteriormente, para descrever a complexidade do cenário institucional brasileiro. Ao analisar esse quadro, percebemos que os consórcios (públicos) e as regiões metropolitanas representam somente dois instrumentos dentro de um caleidoscópio de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras. Classificamos esses arranjos de acordo com o perfil de articulação governamental, isto é, intermunicipal ou envolvendo várias escalas territoriais de poder, e segundo o critério da presença de atores não governamentais – um

---

<sup>9</sup> Tal receio tem fundamento. Um número crescente de estudiosos aponta para certo esvaziamento financeiro e institucional da esfera estadual no federalismo brasileiro após 1988. Ver Abrucio e Soares (2001) e Rezende, Oliveira e Araújo (2007). Vale lembrar que na fase de negociação da Lei dos Consórcios Públicos surgiram conflitos e polêmicas, principalmente em torno da questão da titularidade dos serviços de saneamento básico.

<b>Quadro 4.1</b>		<b>Classificação de arranjos colaborativos nas áreas metropolitanas brasileiras</b>	
	<b>Arranjo governamental de múltiplas escalas</b>	<b>Arranjo governamental intermunicipal</b>	
<b>Arranjo predominantemente governamental</b>			
Setorial	Consórcios públicos, convênios, grupo gestor interfederativo, contratos de gestão, financiamentos e repasse de recursos voluntários (transporte, habitação, saneamento etc.)	Consórcios de direito privado de saúde, educação, resíduos sólidos etc.; consórcios públicos; acordos e convênios intermunicipais	
Territorial	Consórcio público, região metropolitana (regulamentada de acordo com as constituições estaduais)	Consórcios de direito privado para planejamento regional, consórcios públicos	
<b>Arranjo com presença importante de atores não governamentais</b>			
Setorial	Comitê de bacias, câmaras setoriais, conselhos, fundos e fóruns setoriais (habitação), grupo gestor setorial, unidades de esgotamento etc.	Agências de desenvolvimento econômico	
Territorial	Câmaras, conselhos e fóruns regionais de desenvolvimento, grupo gestor de monitoramento e fiscalização de mananciais e bacias hidrográficas etc.	Agências de reconversão territorial (*)	

(\*) Pouca presença no cenário institucional brasileiro.  
 Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Rodríguez e Oviedo (2001: 20).

arranjo predominantemente governamental ou um mecanismo de articulação com presença importante de atores não governamentais.

O quadro não somente dialoga com as iniciativas mais tradicionais mencionadas anteriormente, como, por exemplo, a retomada da agenda metropolitana pelos governos estaduais em Paraná e Minas, ou os consórcios (públicos) horizontais e verticais, mas também amplia a perspectiva de arranjos institucionais menos analisados na literatura sobre governança metropolitana e associativismo territorial, como os grupos gestores interfederativos estruturados em torno de programas de financiamento, os convênios bilate-

rais entre entes federativos e as agências de desenvolvimento que operam arranjos produtivos locais, entre outros exemplos.

Evidentemente, conforme também observam autores como Le-fèvre (2008: 160), esses recortes são relativamente aleatórios e incompletos. No caso brasileiro, por exemplo, outro critério importante refere-se ao grau de formalização do mecanismo de colaboração, pois vários arranjos informais podem desempenhar papel importante no processo de aprendizagem coletiva rumo às formas mais institucionalizadas de governança metropolitana.

O quadro serve, entretanto, para mostrar que a agenda metropolitana brasileira é mais complexa que aquela proposta pelo debate institucional dicotômico sobre o melhor arranjo (seja o consórcio, seja o arranjo estadualizado). Na realidade, a arquitetura institucional que norteia a gestão e a organização das áreas metropolitanas é composta por um conjunto de arranjos colaborativos imperfeitos (*second best*), cuja construção coletiva é objeto de um processo político contínuo de negociação de conflitos entre escalas e atores. Na Conclusão, exploraremos os limites e potencialidades desse cenário para a construção de uma política nacional para as regiões metropolitanas no Brasil.

A proliferação de arranjos também evidenciou a necessidade de avançar no debate teórico sobre os métodos de avaliação dos diversos modelos institucionais. Cabe reconhecer que existe uma literatura sobre a avaliação de programas e projetos, que costuma utilizar critérios como a eficiência, a efetividade e a equidade (Mishan, 1971). Mais recentemente, alguns autores adicionaram o critério da voz, referente às características qualitativas do processo de governança, como a participação e a capacidade de expressão dos vários atores envolvidos no processo, além da legitimidade política e da transparência no processo de tomada de decisões.

Trabalhos recentes de autores como Bourne (1999: 9) sugerem como esses critérios da literatura tradicional de avaliação aplicam-se à análise de arranjos institucionais de governança metropolitana. O critério da *eficiência* está diretamente relacionado à criação de economias de escala ou à redução de externalidades espaciais. A economia de escala refere-se à capacidade do arranjo institucional de aproveitar uma maior abrangência espacial na prestação de serviços, reduzindo a fragmentação e os custos unitários, o que também facilita, potencialmente, a captação de financiamentos para programas metropolitanos. As externalidades espaciais são associadas à capacidade do arranjo institucional de conter ou de reduzir o chamado transbordamento

territorial da prestação de serviços, isto é, o efeito de vizinhança (positivo ou negativo) desses serviços.

O critério da *equidade* é a capacidade do arranjo de proporcionar oportunidades iguais de desenvolvimento para o conjunto da população metropolitana. Na prática, num cenário de grandes disparidades intrametropolitanas, esse critério se traduz na capacidade de promover políticas de redistribuição dos segmentos mais abastados para as populações relativamente vulneráveis.

O critério da voz refere-se a participação, flexibilidade, acessibilidade e transparência no processo de tomada de decisão na escala metropolitana. Ou seja, em que medida os tomadores de decisão podem ser responsabilizados pelos cidadãos e usuários dos serviços e até que ponto o sistema institucional consegue levar em consideração as preferências específicas dos cidadãos? (Bourne, 1999: 9).

Na Figura 1, resumimos os critérios mencionados. Enquanto os três primeiros critérios tendem a favorecer arranjos institucionais mais consolidados de governança metropolitana, os três últimos apontam para a vantagem de estruturas institucionais fragmentadas.

Não encontramos, todavia, consenso na literatura sobre essas tendências, o que gera ainda mais complexidade na elaboração de um conjunto de critérios consistentes. Para exemplificar, os autores que pertencem ao campo da teoria da escolha pública afirmam que um sistema fragmentado de governança gera um ambiente propício para a concorrência benéfica entre os prefeitos, que sentem uma pressão saudável para oferecer serviços de boa qualidade e com menores custos tributários (Stephens e Wikstrom, 2000: 107).

A utilização dos critérios e dos pesos na avaliação global dos arranjos institucionais (*equidade versus eficiência, voz versus eficiência etc.*) variará também de acordo com as especificidades históricas, políticas e socioeconômicas de cada região (Bourne, 1999: 12).

Na África do Sul, por exemplo, no período seguinte ao *apartheid*, o critério da equidade assumiu grande destaque na pauta da discussão metropolitana no país, o que culminou, no ano 2000, com a fusão das cidades metropolitanas num órgão único (as chamadas *uni-cities*; ver OCDE, 2008: 232-37), buscando assim aumentar a capacidade de viabilizar uma política redistributiva na escala metropolitana.

Da mesma forma, no que se refere ao quadro brasileiro, após o esgotamento do modelo metropolitano autoritário, o critério da voz, no sentido de garantia da participação desses atores na estruturação dos novos arranjos

institucionais, passou a ocupar um papel mais importante na agenda metropolitana (Brasil, 2004; 2005).<sup>10</sup>

Por fim, conforme também argumentam autores como Brenner (2004: 257-305), a maneira pela qual a agenda metropolitana é retomada no regime territorial *pós-keynesiano* abre limites e potencialidades do ponto de vista do desenvolvimento nacional. De um lado, a proliferação de arranjos institucionais colaborativos, desarticulados entre si e emergindo no contexto de um regime territorial de poder reestruturado e competitivo, tende a favorecer o aumento das disparidades socioespaciais no território nacional. De outro, a retomada da agenda metropolitana, mesmo que seja de forma ainda dispersa, abre uma perspectiva concreta para mobilizar a sociedade brasileira em torno de um programa nacional para as áreas metropolitanas.

Nesse sentido, os critérios de avaliação da Figura 4.1, de perfil *intra-metropolitano*, deveriam ser enraizados numa reflexão mais ampla acerca do caráter desse programa nacional para as regiões metropolitanas, que pudesse mobilizar as várias escalas e atores em torno da reversão das tendências de polarização e fragmentação do espaço nacional. Este será o objeto da discussão na última seção.

**Figura 4.1** Critérios de avaliação de arranjos institucionais

	<b>Arranjos Fragmentados</b>	<b>Arranjos Consolidados</b>
<b>Eficiência</b>		
Criar economia de escala	-	+
Reduzir transbordamentos espaciais	-	+
<b>Equidade</b>		
Capacidade de fazer redistribuição	-	+
<b>Voz</b>		
Flexibilidade	+	-
Acessibilidade	+	-
Transparência	+	-

Fonte: Bourne (1999).

<sup>10</sup> Na realidade, a entrada em cena dos prefeitos e dos movimentos sociais, por um lado, e a associação do tema com o regime militar, por outro, fizeram com que a agenda metropolitana não assumisse um papel central na Assembleia Constituinte.

## **À guisa de conclusão. Das múltiplas formas de governo para uma agenda metropolitana para o país**

O arranjo que norteia a gestão, a organização e o financiamento das áreas metropolitanas brasileiras é frágil. Neste capítulo, argumentamos que não existe um modelo único e ótimo de governança metropolitana, e que os próprios arranjos institucionais mudam em função da dinâmica mais ampla da sociedade como um todo. Mais particularmente, o processo de reestruturação produtiva e a transformação do regime territorial de poder culminaram na proliferação de experiências descentralizadas de articulação entre escalas e atores no território metropolitano. Os convênios, contratos de gestão, comitês de bacias, agências e câmaras de desenvolvimento interfederativas, entre outros exemplos, são arranjos alternativos (e imperfeitos), cujos funcionamento, limites e potencialidades são raramente explorados nas pesquisas sobre governança regional e metropolitana.

Esse estágio na evolução institucional das áreas metropolitanas não somente proporciona desafios conceituais para sistematizar e avaliar os diversos arranjos colaborativos, mas também gera preocupação de como alavancar as várias experiências em andamento na direção de um esforço mais amplo que pudesse reduzir as históricas disparidades socioespaciais no território nacional.

Nesse sentido, seria possível vislumbrar um programa nacional para as regiões metropolitanas, que pudesse induzir processos dinâmicos de aprendizagem social, por meio dos quais os agentes desenham e executam programas colaborativos de serviços de interesse comum, ao mesmo tempo evoluindo na direção de instituições enraizadas numa cultura metropolitana mais forte?

Para ter escala e impacto, um programa com esse perfil deveria incidir sobre um caleidoscópio de arranjos colaborativos imperfeitos e com marcos iniciais diferentes: bacias hidrográficas, rios poluídos, favelas, sistemas de transporte, projetos estratégicos de infraestrutura com grande impacto de vizinhança etc. De acordo com esse prisma, o debate sobre o aperfeiçoamento dos modelos de gestão e organização das regiões metropolitanas passa pelo desafio de aumentar a eficiência coletiva, o funcionamento, o controle social e a equidade desses arranjos incompletos e de induzir as várias escalas e agentes à repactuação federativa em prol da melhoria das formas de governo metropolitanas.

Não existem respostas prontas para o questionamento sobre a melhor tática de aperfeiçoamento da organização das áreas metropolitanas.<sup>11</sup> Entretanto, como analisamos anteriormente, o tema de financiamento merece destaque, particularmente em função da sua capacidade de mobilizar formas alternativas de governança colaborativa.

Conforme observam vários autores (Garson, 2009; Rezende, Oliveira e Araújo, 2007), o cenário é pouco animador, porque as discussões mais recentes sobre a reforma tributária basicamente ignoraram as necessidades das regiões metropolitanas. E, para agravar a situação, desde a última reforma financeira de 1966, o federalismo fiscal evoluiu para um sistema relativamente rígido, com pouca margem de manobra dos governos subnacionais nas decisões sobre alocação de recursos, e com uma estrutura de transferências intergovernamentais de baixa capacidade de reação às mudanças no ciclo macroeconômico e em seus efeitos espaciais (Rezende, 2010: 2-3).

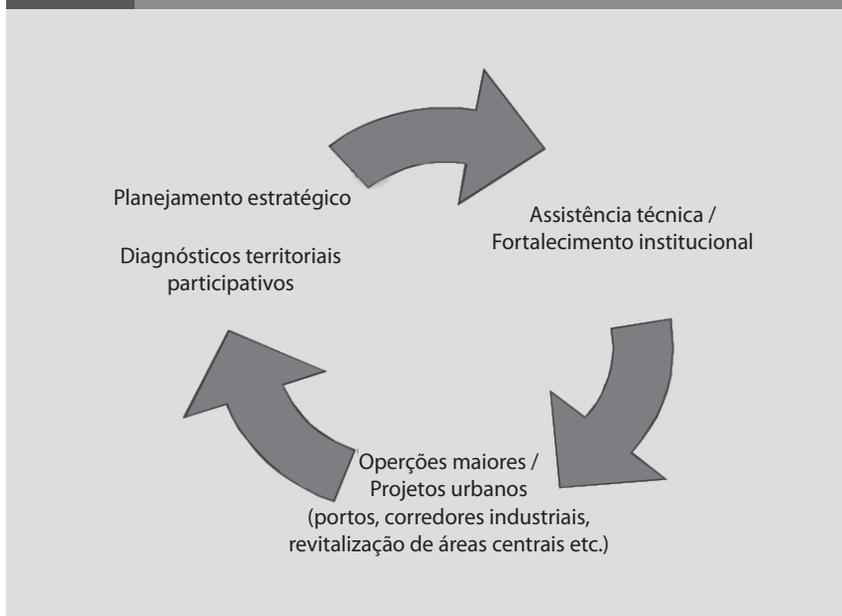
Todavia, é inegável que o governo federal deixou de aproveitar um conjunto de instrumentos financeiros de fomento à pactuação metropolitana. O governo poderia lançar mão de uma estratégia mais agressiva de indução de arranjos colaborativos, tanto integrando atores, escalas e ações, por meio de recursos voluntários e repasses negociados, como a partir da utilização das carteiras dos bancos de fomento, como a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento e o Banco do Brasil.

Nesse cenário, a União poderia coordenar uma carteira diferenciada de projetos no âmbito de um programa mais amplo de fomento à governança regional-metropolitana, que incorporasse diagnósticos territoriais participativos, exercícios de planejamento estratégico e de assistência técnica e operações mais complexas, voltadas para a execução de serviços de interesse comum (Figura 4.2).

---

<sup>11</sup> Conforme alertam vários autores, considerando as especificidades do Estado-nação brasileiro, o debate sobre a governança metropolitana não pode se limitar à *engenharia institucional-social*. O caráter incompleto da formação do Estado brasileiro implica uma série de obstáculos estruturais que dificultam avanços mais significativos na questão metropolitana. Nesse sentido, ver Ribeiro e Santos Jr. (2009).

**Figura 4.2** O papel da União na indução a novas formas de governo metropolitanas



Fonte: Elaboração própria.

Outro tema delicado é a relativa rigidez de acesso dos governos subnacionais aos recursos nacionais e internacionais. Não existem mecanismos financeiros específicos para incentivar o acesso ao crédito de arranjos colaborativos interfederativos, e a regulamentação dessa questão deixou lacunas significativas para as novas instituições, como os consórcios públicos.<sup>12</sup>

A atuação da esfera federal na arena metropolitana não pode, entretanto, acentuar um processo de crescente esvaziamento do governo estadual no pacto federativo, em geral, e nas suas atribuições de organizar as áreas metropolitanas, em particular.<sup>13</sup> Se, por um lado, o arranjo cooperativo estadualizado, na forma tradicional das regiões metropolitanas, representa fragilidade,

<sup>12</sup> Reside aqui uma hipótese importante para verificar a baixa disseminação da figura do consórcio público.

<sup>13</sup> Na época, as polêmicas em torno da aprovação e da negociação da Lei do Consórcio Público ilustraram a preocupação dos governos estaduais com a articulação direta entre a União e governos locais. Ver Dias (2006).

é preciso reconhecer o papel primordial da esfera estadual na organização do espaço metropolitano.<sup>14</sup>

Instrumentos alternativos poderiam ser aplicados para avançar mais rapidamente na reinserção da esfera estadual na agenda metropolitana. Nas várias áreas temáticas de responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, por exemplo, a própria União poderia estimular a cooperação interfederativa em torno de programas e projetos de reconversão territorial de grande impacto (portos, ferrovias, estradas, recuperação de bacias, programas de implantação de redes de infraestrutura energética etc.).

De acordo com essa abordagem, a reinserção da esfera estadual na agenda metropolitana acontece no âmbito de um processo mais complexo e aberto de aprendizagem institucional e social entre os agentes, cujo contorno não é predefinido, mas evoluirá a partir de uma agenda de negociação de conflitos e de execução de programas concretos.

## Referências bibliográficas

- ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ARAÚJO, T. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- BAHL, R. W.; LINN, J. F. *Urban public finance in developing countries*. Oxford University Press, 1992.
- BECKER, B. Uma nova regionalização para pensar o Brasil? In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (eds.). *Brasil, Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- BENKO, G. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. *Local y Global, la gestión de las ciudades em la era de la información*. United Nations for Human Settlements. Madri: Santillana de Ediciones, 1997.
- BOURNE, L. S. Alternative Models for managing metropolitan regions: The challenge for North American cities. Paper presented to the International Forum on Metropolization, Santa Cruz, Bolívia, 1999.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. São Paulo: Nobel, 1990.

---

<sup>14</sup> Nesse sentido, e mesmo que timidamente, o PAC reforçou corretamente o papel dos governos estaduais quando estimulou a criação dos Gabinetes de Gestão Integrada (GGIs).

- BRANDÃO, C.A. A dimensão espacial do subdesenvolvimento: uma agenda para os estudos urbanos e regionais. Tese de livre-docência. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2003.
- BRASIL. Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior. *A questão metropolitana no Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação das Publicações, 2003.
- BRASIL. *O Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Relatório do seminário internacional, 30 e 31 de março de 2004. Brasília: Subchefia dos Assuntos Federativos da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, 2005.
- BRENNER, N. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Nova York: Oxford University Press, 2004.
- COMEC – Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba. *Sistema Integrado de Monitoramento e Fiscalização do Uso e Ocupação do Solo das Áreas Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba*. Curitiba: Governo do estado de Paraná, 2002.
- DENALDI, R.; KLINK, J.; SOUZA, C. de. Habitação, inclusão social e governança urbana colaborativa. In: DE CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (orgs.). *Inclusão, colaboração e governança urbana*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC – Minas, 2010.
- DIAS, S. Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos. Tese de doutoramento, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2006.
- FERNANDES, A. C. Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo. *Revista Espaço e debates*, n. 41, 2001.
- FIGUEIREDO, A.; MARQUES, E. C. Elementos e diretrizes políticas para uma estrutura de gestão metropolitana. Trabalho apresentado no seminário A Cidade de São Paulo e a Região Metropolitana: Desafios para o Século XXI. São Paulo, 2001.
- FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á. S.; BARROS, P. L. (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- GARSON, S. Regiões metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. Tese de doutorado, Rio de Janeiro, UFRJ-Ippur, 2007.
- GARSON, S. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC, 2009.

- HARVEY, D. From Managerialism to enterpreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annalr*, 1, 1989.
- KLINK, J. Recent perspectives on metropolitan organization, functions and governance. In: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (orgs.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington: Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin american Studies, 2008a.
- KLINK, J. Sistema metropolitano de Curitiba: notas introdutórias sobre o uso e ocupação do solo, a moradia e os mananciais na região metropolitana de Curitiba. Relatório interno sobre o seminário Sistema Metropolitano de Curitiba: Desafios e Perspectivas, 28 e 29 de julho de 2008. Curitiba: BID e Governo do estado de Paraná, 2008b.
- MAGALHÃES, F. Regiões metropolitanas no Brasil. In: MAGALHÃES, F. (ed.) *Regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, neste volume, 2010.
- LEFÈVRE, C. Democratic governability of metropolitan areas: international experiences and lessons for Latin American cities. In: ROJAS E.; CUADRADO-ROURA, J. R. C.; GÜELL, J. M. F. (orgs.). *Governing the metropolis: principles and cases*. Washington: Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.
- \_\_\_\_\_. Gobernalidad democrática de las áreas metropolitanas: experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: ROJAS E.; CUADRADO-ROURA, J. R. C.; GÜELL, J. M. F. (orgs.). *Gobernar las metropolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Universidade de Alcala de Henares, 2005.
- LOUSADA, P. R. Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: MAGALHÃES, F. *Regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, neste volume, 2010.
- MACHADO, G. G. O ente metropolitano. Custos de transação na gestão da região metropolitana de Belo Horizonte e no consórcio do Grande ABC. Os modelos compulsórios e voluntários comparados. Dissertação de mestrado, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas. Belo Horizonte, PUC, 2007.
- MISHAN, E. J. *Cost Benefit Analysis*. Londres: Unwin Hyman, 1971.
- OCDE. *OCDE Territorial Reviews: Western Cape*. Paris: OCDE, 2008.
- \_\_\_\_\_. *OCDE Territorial Reviews: Madrid*. Paris: OCDE, 2007.

- OCDE. *Cities for citizens. Improving metropolitan governance*. Paris: OCDE, 2001.
- OLIVEIRA, F. de. A crise da federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, R. de B. Á. e S.; BARROS, P. L. (orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1998.
- REIS, R. C. dos. *Alternativa política no contexto federal: integração regional no Grande ABC Paulista*. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.
- REZENDE, F. ; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, E. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. In: MAGALHÃES, F. (Org.) *Regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, neste volume, 2010.
- RIBEIRO, L. C.; SANTOS Jr., O. A. dos. As grandes cidades e a questão social brasileira: reflexões sobre o estado de exceção nas metrópoles brasileiras. Texto apresentado na mesa redonda internacional Governança Metropolitana Colaborativa para a Inclusão Social: Lições do Brasil e do Canadá. Belo Horizonte, 1-3 de setembro de 2009.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. *Governing the Metropolis: principles and cases*. Washington: Interamerican Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2008.
- RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, Santiago, 2001.
- RORATO, G. J. Descentralização e planejamento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura. Porto Alegre, 2009.
- SALET, W.; THORNLEY, A.; KREUKELS, A. *Metropolitan governance and spatial planning: comparative case studies of european city regions*. Londres; Nova York: Spon Press, 2003.
- SAMPAIO Jr. O impasse da "formação nacional". In: FIORI, J. L. (ed.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SASSEN, S. *Cities in a world economy*. Califórnia: Sage Publications, 2000.
- SCOTT, A. *Regions and the world economy*. Nova York: Oxford University Press, 1998.

- SMITH, D. K. Inter-municipal collaboration through forced amalgamation: a summary of recent experiences in Toronto & Montreal. Material de referência preparado para o curso de Governança Metropolitana. Project on New Public Consortia for Metropolitan Governance, Vancouver, University of British Columbia, 2007.
- SOJA, E. W. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Melbourne: Blackwell Publishing, 2000.
- SOMEKH, N. As regiões metropolitanas no contexto da globalização: uma agenda possível. In: MAGALHÃES, F. (ed.). *Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento, neste volume, 2010.
- SPINK, P. The Intermunicipal consortia in Brazil: an institutional introduction. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, 18 a 21 de outubro de 2005.
- STEPHENS, G. R.; WIKSTROM, N. *Metropolitan government and governance*. Nova York: Oxford University Press, 2000.
- STORPER, M. The regional world. Territorial development in a global economy. Nova York; Londres: The Guilford Press, 1997.
- SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, 59, 2003.
- SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, K. (ed.) *Spaces of globalization*. Nova York: Guilford, 1997.
- VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*, ano XV (ago./dez. 2001), ano XVI (jan./jul. 2002), 2002.
- WHEELER, S. M. The New Regionalism: key characteristics of an emerging movement. *Journal of the American Planning Association*. v. 68, 2002.
- YARO, R. D. Growing and governing smart: a case study of the New York Region. In: *Reflections on regionalism*. Washington: The Brookings Institution, 2000.

## CAPÍTULO 5

# **O papel do setor privado e da sociedade civil nas novas governanças metropolitanas brasileiras**

*André Urani*

### **Introdução**

As principais metrópoles brasileiras se tornaram flácidas durante as últimas décadas. Além de, demograficamente, terem crescido menos que no passado, economicamente cresceram menos ainda, pois (por uma série de razões) perderam suas vocações originárias. Suas infraestruturas e suas instituições tornaram-se obsoletas, seus subúrbios se transformaram em cemitérios industriais e a informalidade (em suas diversas facetas), que era tida como um fenômeno transitório, tornou-se estrutural e se generalizou. A perda da mobilidade social e a consequente frustração de expectativas, associadas à manutenção de uma desigualdade extraordinariamente elevada das condições de vida de seus moradores, esgarçou o contrato social, marginalizando estruturalmente uma grande fatia da população e tensionando a vida cotidiana de pobres e ricos.

Deparamo-nos, hoje, com o fascinante desafio de revocacionar nossas metrópoles para o mundo globalizado do século XXI. Trata-se de, simultaneamente, identificar e potencializar essas novas vocações – para que elas se tornem alavancas efetivas da promoção de oportunidades e de qualidade de vida no futuro – e de encontrar soluções para as mazelas econômicas, urbanísticas, ambientais e sociais que se acumularam nas últimas décadas. As tarefas são inúmeras: melhorar a qualidade dos serviços públicos, urbanizar favelas, revitalizar centros urbanos, portos e subúrbios, criar ambientes de negócios favoráveis aos micro e pequenos negócios (sobretudo nos

serviços), sanear bacias... Uma agenda infactível para qualquer instância de governo, seja porque os recursos necessários são gigantescos, seja porque os prazos necessários para que se torne possível alcançar resultados palpáveis são muito mais extensos que aqueles que nossos governantes têm à disposição.

A charada metropolitana contemporânea passa hoje pelo erguimento de um arcabouço institucional que seja capaz de gerar e gerir, num ambiente democrático e descentralizado, estratégias de desenvolvimento de longo prazo. Arcabouços estes que, a exemplo do que já ocorre em várias partes do mundo, terão de contemplar a participação do setor privado – não somente como executores das políticas desenhadas pelos poderes públicos, mas como participantes efetivos em todas as etapas dos processos a serem engendrados.

Este artigo começará com uma descrição sucinta da problemática metropolitana brasileira atual, destacando que muitos dos desafios que enfrentamos são de natureza semelhante (ainda que, em muitos casos, sejam de uma escala maior) à daqueles que conheceram muitas outras metrópoles ocidentais no final do século XX. Na segunda seção, será apresentada uma série de considerações conceituais e teóricas sobre as novas formas de governo a ser implementadas nas regiões metropolitanas brasileiras. Na terceira, serão descritos os novos mecanismos institucionais de governança que têm surgido no Brasil ao longo dos últimos anos, bem como retratados, de forma sintética, os principais traços da experiência internacional na área. Na quarta e última, serão destacados os papéis que caberiam, nesses arcabouços, ao setor privado e à sociedade civil no Brasil.

## **A “encrenca” metropolitana brasileira**

A globalização traz uma série de ameaças e de oportunidades para as grandes metrópoles do mundo todo.

Ameaças porque as metrópoles se conformaram, enquanto tais, como territórios em que – a partir do século XIX (mas, sobretudo, a partir de meados do século XX) – se materializou, nos diferentes países, a aliança entre o Estado nacional e os grandes blocos de capital (nacional ou estrangeiro) em torno de projetos de desenvolvimento centrados na industrialização substitutiva de importações. A globalização faz com que grande parte da indústria desapareça das regiões metropolitanas em que surgiu e floresceu para se deslocar para os países periféricos e para centros urbanos de menor porte, causando

perda de vocação dos subúrbios metropolitanos, desemprego, crescente polarização, novas formas de segregação social e ruptura dos vínculos de solidariedade locais.

Essas ameaças são particularmente graves no caso brasileiro, por uma série de razões:

- a baixa escolaridade da força de trabalho brasileira – mesmo nas grandes metrópoles;
- a violência das transformações ocorridas em meados do século XX quando o país se industrializou e urbanizou rapidamente;<sup>1</sup>
- a herança que essas transformações deixaram no imaginário coletivo – em particular o ressentimento decorrente do descumprimento da promessa da “modernidade para todos” formulada pelo Estado nacional nos tempos do nacional-desenvolvimentismo;
- a cultura política patrimonialista, autoritária e centralizadora da sociedade brasileira.

Em relação às oportunidades, pode-se dizer que, na nova economia global, as metrópoles têm se transformado em polos de decisão, em centros nodais de redes de todo tipo e em localização-chave de serviços de alto valor adicionado (finanças, comunicação, cultura, entretenimento, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, inovação etc.).

De toda forma, seja para poder enfrentar os problemas decorrentes da desindustrialização (ou, de uma maneira mais geral, da perda das vocações originárias que fizeram com que as metrópoles se tornassem tais), seja para poder aproveitar as novas oportunidades que surgem no mundo globalizado, é preciso que as metrópoles sejam repensadas. Os instrumentos tradicionais de política econômica e de políticas públicas não foram pensados para fazer face aos principais problemas e desafios vividos pelas metrópoles atualmente (a proliferação de cemitérios industriais, o desemprego maciço de inteiras categorias ocupacionais, a informalidade, o desengano da juventude, a falta de segurança, a precariedade crescente da qualidade da água e do ar etc.).

---

<sup>1</sup> Vale lembrar que, de 1947 a 1980, o PIB real foi aumentado por 11, e o da indústria, por 16, ao passo que a população dobrava (passando de 60 para 120 milhões de habitantes) e as proporções de pessoas vivendo no campo e na cidade se invertem – o que significa que todo o crescimento demográfico se concentrou no meio urbano (e, com particular intensidade, nas maiores metrópoles do Sudeste).

Novos problemas precisam ser enfrentados por meio de novas armas. Dado que esses problemas têm, de uma maneira geral, uma natureza estrutural, é preciso recuperar a capacidade de pensar o futuro. Ou seja, de formular estratégias de desenvolvimento.

O desenvolvimento, nas condições de hoje, não pode ser visto apenas como um processo de retomada do crescimento econômico, visto que há evidências de sobra, mundo afora, de que o crescimento (ainda que seja sustentável do ponto de vista macroeconômico) pode se dar com aumento da concentração de renda (e, portanto, com parcos e incertos resultados em termos de redução da pobreza), sem geração de empregos e com efeitos negativos sobre o meio ambiente – sobretudo nas regiões metropolitanas. É preciso avançar, também no Brasil (isto já tem sido feito em vários cantos do mundo), em direção a modelos de desenvolvimento elaborados participativamente (“de baixo para cima”) e sob medida para cada região metropolitana, que sejam capazes de focar simultaneamente a competitividade e a melhora da qualidade de vida e que sejam sustentáveis – não apenas do ponto de vista econômico, mas também do social, do ambiental e do político.

É preciso abandonar o “curto-prazismo”, alongando os olhares para além dos mandatos dos governantes de plantão, ultrapassando a lógica dos projetos (pontuais, fragmentados e de escala insuficiente) em prol daquela dos processos,<sup>2</sup> procurando blindá-los face aos ciclos políticos, bem como buscando os recursos necessários para alimentá-los.

É nesse contexto que o setor privado está sendo desafiado a assumir um inédito papel protagonista no redesenho do espaço público.

Pelo lado dos negócios, sua participação é possível, pois grande parte dos projetos necessários para combater os problemas estruturais e para aproveitar as novas oportunidades que se apresentam pode ter um retorno econômico. Ela é desejável, pois somente assim será possível garantir que esses projetos sejam capazes de sobreviver aos inevitáveis ciclos políticos que irão ocorrer durante seus prazos de maturação.

Por outro lado, a participação da chamada sociedade civil é fundamental para oxigenar o debate político sobre o futuro das regiões metropolitanas, para viabilizar as inovações nos projetos sociais e nas políticas públicas e para garantir o controle social sobre eles.

---

<sup>2</sup> Ver Porto (2003).

## **Considerações conceituais e teóricas sobre governança metropolitana**

Esta seção tangenciará algumas questões conceituais associadas à governança metropolitana, bem como uma breve revisão da literatura acerca das vertentes preponderantes para análise estrita desse tema.<sup>3</sup> Entretanto, a intenção é também alargar seus marcos referenciais, de modo a inserir a discussão sobre governança metropolitana num debate mais amplo sobre a evolução das concepções de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, serão abordadas, entre outras, questões sobre o papel do governo na economia, redesenho do espaço público, base informacional e suas implicações sobre a maneira de fazer políticas públicas. Essas questões representarão um importante arcabouço conceitual para a análise do caso de São Paulo, em particular no capítulo seguinte, e, posteriormente, para as recomendações de reformas institucionais e de políticas.

### ***Novas concepções sobre desenvolvimento: do capital físico ao capital social***

A antiga geração do pensamento sobre desenvolvimento que, em linhas gerais, enfatizava a importância da acumulação de capital físico para o crescimento, a atuação exógena do Estado e a dualidade mercado-Estado, já não apresenta ferramentas analíticas condizentes com a realidade complexa e multidimensional presente de forma mais marcante nas grandes metrópoles. Entretanto, modelos como o de Solow (1957), Harrod (1948) e Prebisch (1950), que formaram a base do modelo de desenvolvimento na segunda metade do século XX e que estavam inseridos em um contexto de reconstrução pós-guerra e de industrialização da América Latina, ainda se encontram fortemente enraizados no imaginário de grande parte dos formadores de opinião, dos meios de comunicação e dos políticos no Brasil.

Por outro lado, atualmente, o instrumental teórico para abordar a interação entre os agentes e a influência da estrutura institucional no desenvolvimento econômico tem evoluído consideravelmente. Questões relacionadas a ações coletivas, barganha de grupos de pressão, capacidade do Estado e processos políticos têm surgido como importantes referenciais. Esses tipos

---

<sup>3</sup> Não é a pretensão deste texto fazer uma revisão exaustiva, mas apenas pontual, de importantes referências desse tema associadas aos assuntos colocados.

de análise permitem aplicação da teoria dos jogos, teoria dos contratos e economia da informação em contextos históricos distintos.

No que tange ao assunto “governança metropolitana”, que é o tema central deste texto, o novo institucionalismo econômico merece destaque, embora não seja o objetivo aqui analisar o seu formalismo teórico. Particularmente, a abordagem de ações coletivas institucionais em áreas metropolitanas remete ao confronto de interações estratégicas sobre várias organizações e jurisdições. Cada jurisdição escolhe suas próprias políticas, mas seus resultados são diretamente afetados pelas decisões dos outros atores locais.

Assim sendo, esse tipo de comportamento estratégico pode ser modelado como um jogo. Existem diversos tipos de jogos para abordar ações coletivas. Desde o modelo estático do Dilema dos Prisioneiros, até jogos de barganha, jogos repetidos e jogos dinâmicos com informação incompleta. Em geral, assume-se que os atores são motivados por cálculos racionais de custo/benefício e sensíveis aos custos de transação. Embora se trate de modelos puramente teóricos, cabe a pergunta: como esperar a cooperação institucionalizada entre governos locais (atores racionais e baseados no autointeresse), já que a competição pode falhar em promover desenvolvimento econômico como um “bem público”?

Ostrom (1998) argumenta que relações (jogos) repetidas entre atores locais podem construir reputação e confiança, diminuindo incerteza e custos de transação. Portanto, em jogos repetidos infinitamente,<sup>4</sup> a cooperação pode ser estável (alcançando um resultado *Pareto*-eficiente) por meio de uma negociação (barganha) voluntária, numa estratégia de gatilho,<sup>5</sup> se os benefícios da cooperação forem atrativos, a taxa de desconto for grande o suficiente e os custos de transação forem zero, tal como sugere o Teorema de Coase (1960). A aplicação desse teorema em relações intergovernamentais sugere que se os custos de negociação entre governos locais forem baixos estes terão incentivo para ofertar efetivamente bens e serviços públicos.

Além disso, de acordo com Feiock (2005), as características das comunidades, a estrutura das instituições políticas e as redes formais e informais em que os atores locais estão inseridos determinam os custos de transação dos acordos de cooperação entre os governos. Mesmo ressaltando a impor-

---

<sup>4</sup> No Teorema Folk, J. Friedman (1971) está se referindo a jogos infinitos, o que na realidade pode sugerir que ocorra em um número grande de repetições.

<sup>5</sup> Se houver desvio em determinado período por algum ator, não haverá mais acordo nos períodos à frente.

tância dos custos de transação, problemas ligados à informação imperfeita e incompleta entre os governos negociantes e entre os líderes dos governos e seus agentes (assimetrias, *moral hazard*, preferências etc.) podem desencorajar acordos interlocais. No que se refere à governança metropolitana, especialmente no caso brasileiro, a descentralização administrativa torna-se inevitável. Dessa forma torna-se necessário comprometer os agentes<sup>6</sup> responsáveis pela execução de políticas com os objetivos pretendidos. Os agentes também devem ser incentivados, pois empreendem esforços, têm objetivos próprios a ser atendidos e seus desempenhos devem ser compatíveis com os objetivos pretendidos. As organizações devem tomar decisões acerca das quais os seus membros, muito improvavelmente, virão a concordar sistematicamente; as organizações devem balancear (*trade off*) os objetivos da organização com os incentivos aos seus membros. Nesse sentido, a falta de um arcabouço teórico bem estruturado e institucionalizado para fundamentar a coordenação entre as esferas estatais cria margem para os agentes envolvidos se desviarem das ações eficientes e, até mesmo, para a ocorrência de comportamento oportunístico, uma vez que eles teriam liberdade e incentivo para adotar ações ocultas.

A despeito dessas limitações, o desenvolvimento econômico vinha sendo tipicamente caracterizado por um ambiente competitivo em que os municípios ou estados competem entre si para atrair firmas, investimentos e empregos oferecendo, em troca, incentivos sob a forma de política de desenvolvimento (transporte, saneamento, comunicação, entretenimento, saúde, educação etc.) e pacotes específicos de incentivos fiscais. Somente recentemente as atenções se voltaram para esforços de desenvolvimento que envolvem cooperação ou colaboração entre mais de uma jurisdição numa área metropolitana.

Um parâmetro de desenvolvimento que se faz necessário atualmente deve enfatizar a “qualidade do crescimento” incorporando critérios mais abrangentes, tais como redução da pobreza, distribuição de renda, preservação ambiental e expansão das liberdades fundamentais que possibilitam que cada indivíduo exerça ponderadamente sua condição de agente.

Uma vez que não existe um receituário aplicável em qualquer localidade que sedimente a ponte para o desenvolvimento, para se entender experiências heterogêneas em distintos países, não se pode prescindir do papel

---

<sup>6</sup> Agentes, neste caso, seriam as esferas estatais e instituições públicas envolvidas em alguma forma de cooperação.

das organizações e instituições – Douglas North ofereceu importantes argumentos neste sentido. Para o autor, a estrutura de incentivos de uma sociedade existe em função da sua estrutura institucional. Instituições são “as regras do jogo na sociedade ou... os limites que dão forma às interações humanas” (North, 1990). É, portanto, a interação das regras formais (constituições, leis e regulamentos) e dos aspectos informais (normas de comportamento, convenções, códigos de conduta – costumes e valores) que determina a *performance* econômica de um país.

Nesse sentido, para além das sucessivas ênfases no capital tangível, no capital humano e no capital do conhecimento, emerge a noção do capital social como uma fonte importante para o crescimento e para o desenvolvimento num sentido mais amplo. É a coerência social e cultural de uma sociedade que condiciona a interação entre os agentes e gera externalidades em prol do benefício mútuo. Confiança, transparência, redes interpessoais, cooperação, leis eficazes, direitos de propriedade etc. representam uma espécie de lubrificante das engrenagens sociais e econômicas que potencializam a produtividade e impulsionam o nível de atividade de um país.

Essa nova dimensão exige outras formas de conceber a interação entre governo e mercado para sugerir de que modo o Estado pode “azeitar” as instituições e aperfeiçoar os mercados. Não se trata de minimizar o tamanho do Estado, nem tampouco de estender suas dimensões; trata-se de criar novas funções de Estado para lidar com novas falhas de mercado, aperfeiçoando-os, em vez de tentar substituí-los. Será mais útil tratar o governo como um elemento integral do sistema econômico, funcionando às vezes como um substituto e em outros momentos como um complemento para elementos institucionais. A relação complementar entre Estado e mercado deve ser enfatizada na maneira de fazer políticas. O aperfeiçoamento dos mercados pode ter várias formas: elaboração de leis e regulamentos, que afeta os incentivos ou intervenções diretas, que estrutura os mercados.

A construção desses mercados não é obra apenas para governos; a experiência internacional mostra que, em alguns casos, ela se deu apesar deles. São processos necessariamente demorados, que requerem uma ampla costura de interesses públicos e privados que só é possível no âmbito de territórios subnacionais, pois tanto as vocações econômicas quanto a natureza e a profundidade das falhas de mercado e os meios disponíveis para enfrentá-las variam profundamente de uma região para outra.

Sendo assim, as inovações nas formas de governança metropolitana representam também uma maneira de superar a divergência entre rentabili-

dade social e rentabilidade privada. O que as novas práticas de governança deveriam fazer é, portanto, uma convergência entre essas duas rentabilidades, incentivando investimento privado em ações de grande interesse social.

Contudo, tanto para promover o crescimento quanto para reduzir a desigualdade, é necessário aumentar a oferta de bens e serviços públicos, o que será possível somente mediante a multiplicação de alianças entre distintos níveis de governo, a iniciativa privada e a sociedade civil, de modo a ampliar o espaço público além das fronteiras estatais.

### ***Recuperando a capacidade de pensar o futuro: incapacidade institucional e governança***

Para formular estratégias de desenvolvimento é necessário arejar a governabilidade em nível local e introduzir instrumentos alternativos e novos arranjos institucionais que se traduzam em novas formas de governança. O que pode parecer confuso a princípio irá ajudar a esclarecer alguns conceitos fundamentais após uma breve elucidação conceitual, para se entender melhor questões relacionadas ao desenvolvimento metropolitano.

Governabilidade pode ser entendida como um “processo permanente de equilíbrio entre as capacidades de governo e as necessidades de governo” (Kooiman, 1990, *in* Lefèvre, 2005). Pode-se afirmar que uma sociedade é governável quando não existe muita disparidade entre os problemas gerados e as possíveis soluções oferecidas pelo governo. No caso particular de regiões metropolitanas, tal definição pode ser interpretada como o estado de um território (área metropolitana) onde é possível executar políticas públicas e ações coletivas capazes de resolver problemas e desenvolver seu território (Lefèvre, 2005). Isso significa que a governabilidade não está associada somente à produção de bens e serviços públicos estritamente, mas, sobretudo, deve orientar-se para o futuro, a fim de promover desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, governança seria a elaboração de ferramentas, mecanismos e arranjos institucionais para que esses territórios sejam governáveis. Para tanto, as mesmas devem tratar de problemas cada vez mais multidimensionais, que podem produzir políticas interssetoriais integradas.

No entanto, existe claramente uma diferença de cultura e tradição entre os países em relação à solução a dar à governança metropolitana. Até mesmo limitações constitucionais podem condicionar essas formas de cooperação. Tais modelos de governança podem ser genericamente concebidos em duas categorias distintas: governança por meio da construção institucio-

nal<sup>7</sup> – instrumentos formais ligados à estrutura consolidada<sup>8</sup> de governança – e governança por meio da cooperação interlocal e setorial (arranjos informais associados à estrutura fragmentada de governança).

Essas categorias não são excludentes entre si, e não existe hierarquia evolucionária entre elas; entretanto as limitações citadas há pouco explicam por que países distintos optam por determinado modelo. Em alguns países, como França, Itália e Alemanha, é difícil não pensar em termos de construção institucional, ou seja, a construção de autoridades metropolitanas, enquanto outros países, como Estados Unidos e Inglaterra (o Brasil poderia se enquadrar ainda que embrionariamente), preferem se basear em ordenamentos de cooperação e associação.

O que é praticamente um consenso em diversos países, mais particularmente na América Latina, refere-se ao diagnóstico da situação metropolitana que serve de inspiração para o desenvolvimento de novas ferramentas de governança. Ao mesmo tempo em que as regiões metropolitanas são ordenamentos locais que concentram serviços de alta tecnologia e mão-de-obra altamente qualificada, também são polos de atração de pessoas com pouco nível de instrução em busca de melhores oportunidades de emprego e maior extensão de serviços sociais.

No entanto, como já se sabe, a reestruturação da produção e falência do modelo de desenvolvimento, nas duas últimas décadas, vêm criando uma mudança nas vocações metropolitanas, o que acaba por gerar vários problemas ambientais e socioeconômicos entre os citados anteriormente. Daí a importância de se repensarem os instrumentos tradicionais de políticas públicas para as metrópoles, não somente devido a inadequação ou impotência deles frente ao tamanho dos desafios gerados, mas também devido a dimensões associadas como coordenação, integração, efetividade, externalidades, ganhos de escala etc. Dessa forma, torna-se imperativo que os governos locais, partindo da noção de sua insuficiência, repensem a oferta de políticas por meios mais participativos com outros agentes.

Portanto, como confirma Klink (2005), a maioria das áreas metropolitanas não está preparada para assumir os desafios gerados pelo novo cenário internacional e local. Em outras palavras, seus atuais marcos institucionais, de gestão e financeiros são inexistentes, obsoletos ou inadequados para tratar

---

<sup>7</sup> Instituições, aqui, se referem a autoridades públicas metropolitanas, sejam unidades de governo local, seja um organismo de cooperação formal entre os governos locais.

<sup>8</sup> Tais estruturas serão mais bem elucidadas na seção seguinte.

as necessidades correntes e futuras. Tal desajuste reflete a falta de capacidade de instituições e práticas da sociedade moderna em se enquadrar na era da globalização, rápido avanço das tecnologias, comunicação instantânea e fragmentação de instituições e comunidades (Castells, 1996).

Seguindo esse raciocínio, a capacidade de governança de alguma localidade deve estar associada à colaboração e participação. Em vez de burocracias divididas por um rígido controle hierárquico, as informações podem fluir mais livremente entre redes de agentes de maneira a romper as barreiras de procedimentos padronizados. Dessa forma, de acordo com Innes e Booher (2003), torna-se central para essa visão de capacidade a noção de aprendizado contínuo: aprendizado dos indivíduos sobre quais de suas ações são efetivas, das organizações sobre os resultados de suas ações e dos sistemas econômicos e políticos em que estão inseridos sobre como responder criativamente e de forma mais flexível em face das mudanças, crises ou simplesmente novas informações.

### ***Debate teórico sobre governança metropolitana: consolidação x fragmentação e a emergência de novos atores***

Após a Segunda Guerra Mundial e o crescimento progressivo das cidades, a natureza da governança metropolitana começou a surgir como um tema importante para a economia regional, pesquisas de administração pública e políticas urbanas, a princípio nos Estados Unidos. O debate começou a abordar temas como a crescente disparidade entre as funcionalidades de territórios urbanos e a estrutura institucional dos governos locais. Tal debate pode ser dividido basicamente entre duas diferentes tradições intelectuais: a tradição ligada às reformas metropolitanas e os adeptos da perspectiva da escolha pública.

Durante a década de 1960, o Comitê norte-americano sobre desenvolvimento econômico estimulava, tanto no debate teórico quanto na postura das políticas metropolitanas, um viés em favor da consolidação administrativa. Entretanto, a maioria das tentativas de criação de alguma forma de organização metropolitana consolidada fracassou. Somente algumas tiveram êxito, e, em grande medida, nas zonas menores.

A tradição das reformas metropolitanas via no grande número de jurisdições independentes numa área metropolitana o principal obstáculo para oferta eficiente e equitativa de bens e serviços públicos. Baseados nessa perspectiva e confiantes na racionalidade e capacidade de planejamento

de extensas burocracias públicas, os reformistas metropolitanos, em geral, apoiavam a consolidação governamental, em que os limites institucionais alcançariam a escala territorial do desenvolvimento econômico e social das áreas metropolitanas. Portanto, trata-se de extensas instituições políticas autônomas, cujo alcance territorial cobriria as funções da área metropolitana como um todo.

Entretanto, os constantes fracassos na construção de estruturas consolidadas de governança começaram a despertar a atenção para outras questões de política. Sendo assim, um grupo de autores, usando a teoria da escolha pública, começou a atacar as premissas subjacentes à perspectiva da consolidação tomando como base os princípios de mercado livre (Ostrom, Tiebout e Warren, 1961). A abordagem mais conhecida foi a de Tiebout, na qual alegava que uma estrutura de governança fragmentada estimularia um processo pelo qual os cidadãos “votariam com os pés”, pressionando cada jurisdição a oferecer a seus representados uma combinação ótima de impostos e serviços urbanos que corresponderia melhor às preferências dos cidadãos e das comunidades.

Em linhas gerais, a perspectiva da escolha pública na governança metropolitana rejeita a ideia de consolidação como uma forma de resolver problemas metropolitanos. A fragmentação institucional de áreas metropolitanas mediante a multiplicidade de jurisdições locais autônomas beneficia a oferta efetiva e eficiente de serviços urbanos. Em nível agregado, eles argumentam, a competição entre governos locais para atrair novos residentes levaria não somente à convergência das demandas por serviços urbanos, mas também à eficiência na alocação dos recursos públicos para a produção destes serviços.

Por outro lado, as estruturas metropolitanas consolidadas provavelmente originariam maiores custos associados a grandes estruturas burocráticas. Ademais, esse tipo de estrutura oferece um grau menor de acessibilidade, prestação de contas e flexibilidade, porque tenderia a aumentar a distância entre os políticos e os cidadãos. Dessa forma, teria dificuldades para responder mais rapidamente às demandas locais.

Por sua vez, aqueles que oferecem um modelo de governança mais consolidada sugerem que são mais eficientes à luz das economias de escala e redução das externalidades. Além disso, a fragmentação metropolitana intrinsecamente não seria equitativa, dado que as comunidades de renda mais baixa necessitam de taxas de impostos mais altas para financiar os mesmos serviços, o que colocaria essas localidades em posição desvantajosa *ex ante*

para atrair recursos humanos e de capital – enquanto a teoria da escolha pública alega que não é estritamente necessário criar autoridades metropolitanas para obter economias de escala e evitar externalidades, mediante, por exemplo, contratos informais de serviços, distritos com propósitos especiais e acordos intermunicipais voluntários entre as municipalidades e representantes da sociedade civil e estabelecimentos privados.

No entanto, não está claro que essas duas escolas tradicionais possam oferecer um escopo analítico suficiente para as experiências de governança metropolitanas em todo o mundo. Aliás, na grande maioria das áreas metropolitanas, a arquitetura institucional de governança metropolitana não corresponde estritamente a nenhuma das duas visões teóricas. Áreas metropolitanas consolidadas em governos metropolitanos são extremamente raras. A ênfase da escolha pública na competição de localidades autônomas, em que a cooperação é intrinsecamente voluntária, é igualmente uma posição teórica que carece de contrapartida empírica. Na realidade, a maioria dos problemas metropolitanos é tratada por meio de redes orientadas com um propósito específico de coordenação e cooperação, envolvendo as municipalidades, agências de governos em diversos níveis, assim como representantes da esfera privada.

Recentemente, em meados da década de 1990, abriu-se uma nova comporta de investigação em que se questiona a eficiência superior da fragmentação metropolitana com relação à consolidação metropolitana ou à associação automática entre eficiência e fragmentação na literatura de escolha pública. Por exemplo, Wikstrom (1997) revela a falsa dicotomia entre consolidação e fragmentação e sugere que, surpreendentemente, existe pouco conhecimento sobre como se formam as estruturas intergovernamentais voluntárias. Segundo o autor, a literatura de escolha pública não considerou uma quantidade importante de questões de investigação empírica com relação à evolução real da estrutura de governabilidade metropolitana americana.

Essa discussão se desenvolveu com maior expressão por acadêmicos europeus. Baseada na análise da funcionalidade dos processos políticos contemporâneos nas áreas metropolitanas, eles consideravam a governança metropolitana os principais alicerces em redes orientadas com propósitos específicos associadas a políticas coordenadas. Nessa concepção, governança metropolitana efetiva não está ligada a estruturas institucionais consolidadas – como a tradição de reformas metropolitanas pretende –, nem tampouco emerge da competitividade entre localidades autônomas – como sugere a abordagem da escolha pública. A nova abordagem defende que governança metropolitana é

construída mediante a relação entre agentes políticos relevantes consubstanciando arranjos de cooperação em torno de temas metropolitanos. A agregação heterogênea de agentes de diferentes competências e *backgrounds* planejam e ofertam serviços urbanos de uma maneira que é independente dos limites territoriais das tradicionais estruturas de governos locais.

Portanto, a chamada nova governança metropolitana (Heinelt e Kübler, 2002) não é focada essencialmente em estruturas institucionais e no comportamento de localidades autônomas, mas, de fato, em jogos entre várias agências públicas e agentes privados em diferentes níveis territoriais. Essa abordagem não somente enfatiza que existe algo híbrido – como redes de políticas – entre mercado e hierarquia; também sublinha que a fraqueza do Estado, por um lado, e a crescente importância de redes de políticas e agentes sociais fortes, por outro, é uma expressão da modernização da sociedade – em que os agentes sociais são orientados por meio de consensos e da resolução de problemas.

Por conseguinte, é provável a construção de capacidade de governança para a oferta de serviços urbanos que difira consideravelmente de um contexto empírico para outro. Por meio da troca e interação, novos atores e sistemas surgem, mediante os quais as instituições e as relações são rearranjadas. Trajetórias de governança metropolitana dificilmente podem ser universais; ao contrário, são fortemente delimitadas pelas especificidades locais e dinâmicas de interação de onde emergem os sistemas de decisão conjunta.

### ***A “lógica do espelho” e suas implicações para a maneira de fazer políticas públicas***

Qualquer reorientação das estruturas institucionais do Estado deve partir do princípio de que a prosperidade de uma área metropolitana derivará da democratização ao acesso a um vasto conjunto de ativos que constituem a riqueza<sup>9</sup> e do amadurecimento da cultura democrática. Em outras palavras, da institucionalização da cultura da informação e da cultura estatística, não somente para traçar diagnósticos exaustivos da sociedade, mas também para abrir caminhos mais seguros para o desenvolvimento, tornando-o mais independente da intuição ligeira e do ciclo político – blindando-o da clarividência e benevolência dos políticos. Portanto, caberia aos representantes do poder público abandonar o “curto-prazismo”, alongando os olhares para além dos mandatos dos governan-

---

<sup>9</sup> Tais como educação, propriedade, crédito, informação, infraestrutura etc.

tes de plantão, ultrapassando a lógica dos projetos (pontuais, fragmentados e de escala insuficiente) em prol daquela dos processos.

Dessa forma, mediante o aprofundamento da cultura informacional e da transparência, será possível, por exemplo, que as empresas conheçam melhor seus mercados e o seu potencial de expansão, os governos possam redesenhar suas políticas por meio do aprendizado, tornando-as mais efetivas, e os cidadãos possam controlar o compromisso político com seus eleitos. Somente assim será possível aumentar os vínculos sociais, a confiança nas instituições locais e a constituição de um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo – tão necessários para estimular a atividade econômica e melhorar a qualidade de vida de seus cidadãos.

Esse amadurecimento da cultura informacional – “a lógica do espelho” – é também reconhecida como *accountability*,<sup>10</sup> ou seja, a disposição das instituições políticas de basear suas ações em exaustivos diagnósticos e em criar uma sistemática de monitoramento e avaliação das políticas. Isso se dá não somente para aperfeiçoá-las, mas também para aumentar a transparência por intermédio da maior objetividade das motivações políticas e para incentivar a participação dos demais atores sociais. Nesse contexto, os políticos devem estar dispostos a aceitar penalidades administrativas, eleitorais e legais para a falta de justificativa de suas ações.

Estimular a participação dos demais setores da sociedade significa dar voz aos cidadãos das metrópoles. Voz, nesse sentido, é a relação de *accountability* entre cidadãos e políticos, um conjunto de medidas por meio das quais os cidadãos expressam suas preferências e influenciam os políticos. Portanto, *accountability*, nesse contexto, deve estar associada à capacidade de resposta – *answerability* – ou seja, o direito de receber prestações de conta dos mecanismos de decisão metropolitanos e, também, à capacidade de se impor – *enforceability* – isto é, o direito de impor sanções se as informações forem inapropriadas (Brandeis in WDR, 2004).

Os protagonistas do desenvolvimento local são, portanto, múltiplos, simplesmente porque, em qualquer latitude, não há ator econômico, político e/ou social que seja capaz de monopolizar a oferta de serviços de desenvolvimento urbano na amplitude e na diversidade necessárias. Isso significa, entre outras coisas, que, se um governante desejar promover o desenvolvimento local do território que governa, ele terá, antes de qualquer outra coisa, de compartilhar os espaços do diagnóstico, da formulação, da implantação e da

---

<sup>10</sup> Portanto refere-se a transparência, recursos legais e direito a participação.

avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada.

Sendo assim, a concepção de um modelo de desenvolvimento deve partir da valorização dos territórios das áreas metropolitanas. Esses territórios não devem ser vistos apenas como dimensões administrativas (burocráticas) e ainda menos como realidades puramente geográficas – mas como redes locais de cidadãos. Territórios se constituem, também, pela presença e a integração de instituições de bens e serviços públicos (mas não necessariamente estatais), como educação, saúde, crédito, telecomunicações, transportes, centros de pesquisa, estações de tratamento de água, agências de desenvolvimento, plataformas logísticas etc. Dessa forma, o território é desenhado pela extensão das redes sociais, técnicas e institucionais que criam e recriam esses bens e serviços públicos; sua competitividade é função da cooperação entre os atores locais, organizados nessas diferentes redes. É por intermédio da aliança entre o governo, a iniciativa privada e a sociedade civil, por meio de uma multiplicidade de iniciativas de desenvolvimento local, que se acredita ser possível chegar a um processo de longo prazo que leve ao crescimento de forma mais equitativa corrigindo também os desequilíbrios regionais.

### **Novos mecanismos institucionais de governança metropolitana**

Nesta seção serão abordados os principais mecanismos criados para enfrentamento da questão metropolitana no Brasil e, em especial, em São Paulo. Para tanto, será feita uma breve evolução histórica do marco regulamentar por meio das Constituições Federais, bem como das referências legais em São Paulo, assunto retomado por Paula Ravanelli no capítulo seguinte do livro.

Será dada uma atenção especial aos atuais instrumentos legais que tratam do desenvolvimento metropolitano e de novas formas de governança. Nesse sentido, também serão analisadas determinadas inovações institucionais, como as agências de desenvolvimento regional no Brasil, e exemplos tirados da experiência internacional para fundamentar a existência de diversos caminhos para a construção de novos arranjos de governança e sublinhar a idéia de que não existem fórmulas mágicas para a reinvenção metropolitana.

### ***Evolução do marco regulador da questão metropolitana no Brasil***

É fato conhecido que o ordenamento constitucional brasileiro, no que se refere à questão do desenvolvimento urbano, da qual a organização regional

metropolitana é aspecto diretamente associado, tardou bastante em prover seu reconhecimento e habilitar instrumentos de intervenção correspondentes para seu enfrentamento.

O país teve, de sua Independência até a redemocratização após o período autoritário de 1964 a 1982, oito diplomas constitucionais.

Desses diplomas, o único, até a Constituição de 1988, que deu ao fato urbano tratamento específico foi a Constituição Imperial de 1824. Dispôs esta, em seu art. 167, que: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, às quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. E, no seu art. 169: “O exercício de suas funções municipaes, formação de suas Posturas policiaes, applicação de suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar”.

Esta lei foi efetivamente promulgada em 1º de outubro de 1828, dispondo, entre variada matéria relativa à organização municipal, em seu art. 66, no âmbito do Título III – Posturas Policiaes, que as cidades e vilas: “Terão a seu cargo tudo quanto diz respeito à polícia, e economia das povoações, e seus termos, pelo que tomarão deliberações, e proverão por suas posturas sobre os objetos seguintes: (...) alinhando, no rol destes, doze competências, desde a referente a alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças (...) e matérias correlatas à autorização de espectáculos públicos nas ruas, praças e arraiaes”. É perceptível, no texto, a cobertura especificada de todas as funções correspondentes a competências para atuação do poder público junto a cidades e outras categorias de aglomerados urbanos.

Os textos constitucionais republicanos, do primeiro, de 1891, até o de 1969, deixaram de proceder à enumeração detalhada das competências referentes ao trato da cidade, optando pela formulação, um tanto genérica, de que aos municípios ficasse assegurada sua autonomia “em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (Constituição de 1891, art. 69).

As Constituições de 1934 a 1946 mantêm o conceito do “peculiar interesse” local, acrescentando à formulação geral destas cláusulas como: “a organização dos serviços de sua competência”. (Constituição de 1934, art. 13, inc. III.); “a organização dos serviços públicos de caráter local”. (Constituição de 1937, art. 26, inc. III.); “(...) administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente (...) à organização dos serviços públicos locais”. (Constituição de 1946, art. 28, inc. II, al. “b”). As Constituições autoritárias de 1967 e 1969 (Emenda 1) praticamente repetem a formulação da Constituição de 1946 (art. 16, inc. II, al. “b”, texto de 1967; art. 15, inc. II, al. “b”, texto de 1969).

Nos diplomas republicanos, até 1969, são comuns a ausência de menção específica sobre as cidades ou outros tipos de urbanizações, a limitação do uso da expressão “urbano” apenas para a caracterização dos tributos desta espécie, por conta dos municípios, e a não inclusão de qualquer cláusula a respeito de competências dos estados federados e da União quanto às redes urbanas. Esse fato, entre outros, levou, ao longo do prazo de vigência das Constituições Republicanas entre 1891 e 1987, à afirmação de que, embora fosse o Brasil um país predominantemente urbano, sua legislação não o reconhecia como tal.

As Constituições autoritárias de 1967-69 foram, de fato, as primeiras, no período republicano, a expressar concretamente o reconhecimento da existência do fenômeno urbano e da competência do poder público para atuar junto a ele. Porém, de maneira um tanto curiosa e paradoxal, o fato urbano reconhecido nesses diplomas corresponde a uma superestrutura urbana (a região metropolitana), enquanto as estruturas básicas da urbanização não são objeto de qualquer inovação no tratamento jurídico tradicional das Constituições da República.

As formulações sobre regiões metropolitanas, na Constituição de 1967 e em sua Emenda de 1969, têm teores bastante semelhantes: o texto de 1967 inclui as disposições sobre aquelas regiões em seu Título III – Da ordem econômica e social, através do art. 157, § 10, com enunciado: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum”. A Constituição de 1969, em título idêntico ao de 1967, coloca a figura jurídica das regiões metropolitanas e disposições a respeito das mesmas em seu art. 164, com enunciado: “A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

Verifica-se, na leitura desses textos, que o legislador do autoritarismo tratou de circunscrever o fato metropolitano, do ponto de vista da autoridade, à União, único poder autorizado a instituir unidades regionais da espécie e, do ponto de vista do alcance da ação metropolitana, apenas à realização de serviços de interesse comum, deixando de lado outras categorias que poderiam conotar essa ação.

Na esteira dos ditames constitucionais da década de 1960, foram criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do país – São Paulo, Belém, Belo

Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e Salvador –, bem como regulamentado seu funcionamento (Leis Federais Complementares 14, de 8 de junho de 1973, e 27, de 3 de novembro de 1975, e a Lei Complementar Estadual 94, de 29 de maio de 1974). Por intermédio desses diplomas, estabeleceu-se um formato de gestão daquelas regiões, comportando dois conselhos: um deliberativo e outro consultivo.

A composição final adotada para os dois conselhos traduziu uma presença hegemônica dos Executivos estaduais na gestão metropolitana. No caso do deliberativo, estipulou-se uma composição total de seis membros, nomeados pelo governador do estado, devendo um, entre eles, ser indicado a partir de lista tríplice organizada pelo prefeito da capital e outro, pelos demais municípios integrantes da unidade regional. Ficava, assim, o conselho dotado de maior poder, já que encarregado das deliberações (abstraidas quaisquer outras considerações colaterais pela base) sob a hegemonia do estado – assegurada pelo estatuto –, uma vez que era representado por quatro membros, num total de seis.

O outro conselho, de poder necessariamente mais reduzido, dada a sua característica consultiva, era composto pelo prefeito, ou seu representante, de cada um dos municípios contemplados na circunscrição da região, sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo.

Com essas feições, os formatos de gestão definidos logo passaram a ser acusados de centralizadores e pouco representativos das realidades políticas regionais, pela dependência da criação das unidades por meio de lei complementar federal e pela hegemonia dos Executivos estaduais na gestão.

No entanto, patentearam-se sérias dificuldades na vinculação entre as decisões dos conselhos deliberativos e as orientações externadas pelos consultivos e, da mesma forma, entre as ações dos diferentes agentes setoriais nas regiões e as orientações traçadas pelo Conselho Deliberativo. As próprias deliberações apresentaram problemas para serem alcançadas nas reuniões desses conselhos, dadas as dificuldades encontradas pelos representantes do estado para se articularem livremente e negociarem, no bom e público sentido dessa palavra, seus interesses e posicionamentos naqueles plenários sem o risco de desgastes em suas imagens e posturas públicas. Prevaleceu, em consequência, um claro esvaziamento das reuniões e da frequência destas, no caso de ambos os conselhos, bem como a prática de acertos prévios entre os representantes do estado integrantes do deliberativo quanto às matérias a votar.

*Inovações da Constituição Federal de 1988*

Assim sendo, durante os debates que antecederam a elaboração da Carta Constitucional de 1988, ficava patenteada a falência dos formatos institucionais disponíveis para a organização regional, em âmbito metropolitano no país, bem como a necessidade de se proceder à sua substituição.

Deve-se reconhecer que a Constituição de 1988 prestou-se muito bem ao atendimento dessa necessidade. Desde o princípio, em suas formulações mais gerais, adotou conceitos e princípios que, embora indiretamente, favoreceram a possibilidade da organização regional no país. Entre estes, cabe destacar:

- A alçada do município à posição de integrante do pacto federativo, portanto, em condições de se organizar, por constituição própria, a lei orgânica municipal, não mais como antes, outorgada pelo estado federado, mas sim promulgada, à feição de um texto constitucional, pelo Legislativo local (arts. 1º e 29).
- Conceito do federalismo de cooperação, traduzido especificamente na redistribuição do quadro de competências entre os três níveis de governo, com a previsão de que certas matérias sejam tratadas por mais de um nível, cabendo à União a competência normativa geral, aos estados federados competências intermediárias, em parte normativas, em parte de execução, e ao município a execução; ensejou-se, assim, a perspectiva concreta de uma organicidade maior na atuação dos três níveis, de cuja necessidade, havia muito, a Administração se ressentia no país (arts. 21, 22, 23 e 24).
- Reconhecimento do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, em condições de exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o privado (art. 174).

Quanto à temática específica do desenvolvimento urbano, a Constituição também inovou, em relação às suas predecessoras, por meio de disposições, tais como:

- Reconhecimento da realidade urbana como fenômeno a ser objeto da ação de governo, com a determinação expressa, em âmbito municipal, de se responsabilizar pela política urbana, obedecidas as normas gerais a ser baixadas, em princípio, pelo nível federal (arts. 21, inc. XX; 24, inc. I; 30, inc. VIII).

- A definição de instrumentos a ser acionados pelo poder público municipal na defesa e manutenção da função social da propriedade urbana (art. 182).
- Reconhecimento do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 182, § 1º).

No aspecto das regiões metropolitanas, também o texto constitucional de 1988 estabeleceu substanciais inovações. Por um lado, fez do estado federado o titular da criação, por lei complementar, das unidades regionais, atendendo à crítica sobre o excesso de centralização presente no estatuto anterior (art. 25, § 3º). Por outro, ampliou o número de figuras correspondentes às unidades regionais, formalizando as categorias das aglomerações urbanas e microrregiões (mesmos art. e § citados). Essa disposição se mostrou de grande utilidade, para propiciar a organização regional em qualquer parte do país que o requeira, sem a necessidade, que acabaria por se constituir num bloqueio, de que essa organização só se pudesse dar com o uso da figura da região metropolitana. Tornou-se possível, assim, reservar, para a qualificação dentro dessa categoria, apenas aquelas regiões dotadas de funções e estruturação claramente metropolitanas.

O texto substituiu, também, a figura reducionista da finalidade a que se destina a organização regional, conforme colocada no estatuto anterior, ampliando-a e conferindo-lhe maior rigor conceitual na formulação “para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (art. 25, § 3º).

### ***Recentes instrumentos legais sobre desenvolvimento e governança metropolitanos***

Nos últimos anos, em tempo de complementar as inovações criadas pela Constituição de 1988, e percebendo a inevitabilidade de criar novos instrumentos para lidar com os desafios de governança e metropolitanos frente à inadequação de mecanismos e instituições públicas para enfrentá-los, destaca-se a elaboração de três leis: O Estatuto das Cidades, a das Parcerias Público-Privadas; e dos Consórcios Públicos. A análise que segue não trata de um aparato exaustivo dos trâmites legais, mas de uma breve síntese de seus principais objetivos e características à luz das principais questões institucionais abordadas neste artigo.

*O Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001)*

O principal objetivo do Estatuto das Cidades é estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Tais artigos decorrem, *grosso modo*, sobre a exigência do plano diretor<sup>11</sup> para municípios com mais de 20 mil habitantes, introduz a noção de função social da propriedade urbana no plano e, nesse sentido, estabelece critérios não somente para a desapropriação, mas também para o título de domínio e a concessão de uso de área urbana. Nesta subseção, caberá destacar os princípios de governança que estão relacionados ao tema principal deste texto, ou seja, os incentivos à formação de redes de agentes na oferta de bens e serviços públicos e a gestão de recursos públicos de forma mais participativa e transparente com demais atores sociais.

Dentre as diretrizes da política urbana, já no art. 2º, cabe destacar os seguintes pontos:

- “Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”.
- “Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.
- “Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.
- “Audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população”.

Além do art. 4º, que estabelece os instrumentos de políticas urbanas, destacando-se o inciso II e o § 3º, respectivamente:

---

<sup>11</sup> Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão das áreas urbanas.

- “Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”.
- “Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

Tais destaques introduzem expressamente, embora em linhas bastante gerais, os princípios de gestão democrática, cooperação entre os governos e demais atores sociais, planejamento urbano de longo prazo e transparência do poder público. Portanto, para além de meras sugestões acadêmicas de boa governança, esses princípios passam a ser exigidos por intermédio legal na gestão das áreas metropolitanas.

Seguindo a linha dessas diretrizes, o Capítulo IV sobre a gestão democrática das cidades estabelece, no art. 43, que devem ser utilizados os seguintes instrumentos:

- I. órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, os arts. 44 e 45 obrigam a inclusão, nos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Essa preocupação se traduz na gestão participativa em âmbito municipal (al. “f”, inc. III do art. 4º), incluindo a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pela Câmara Municipal.

A Seção X, que decorre sobre as chamadas operações urbanas consorciadas, define-as como (§ 1º) “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias

sociais e a valorização ambiental”. Trata-se, portanto, de disciplinar a gestão participativa do poder público municipal no que tange a políticas de uso e ocupação do solo, oferta de equipamentos (bens e serviços) públicos, assim como a regularização de construções. Entretanto, o art. 32 define que uma lei municipal específica poderá delimitar área para a aplicação de operações consorciadas de acordo com o plano diretor.

Quanto ao uso do solo, apesar de não estar no escopo principal desta análise, deve-se destacar que o art. 3º, inc. XIV, estabelece a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.<sup>12</sup> Entretanto, tal medida se encontra isolada, não se inserindo em políticas habitacionais mais amplas, que efetivamente produzam melhorias nas condições de moradia das populações de baixa renda, em especial nas favelas das grandes cidades.

Contudo, apesar de representar um avanço no marco regulamentar para tratar de problemas específicos às cidades e regiões metropolitanas, ainda faltam exemplos empíricos, com raras exceções, como é o caso da região metropolitana de Porto Alegre, em que os bons princípios de governança e os incentivos se traduzam em políticas públicas de impacto sobre o bem-estar de seus cidadãos.

#### *As Parcerias Público-Privadas (Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004)*

Após calorosos debates em torno das parcerias público-privadas, em finais de 2004, foi aprovada no Congresso a Lei 11.079, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada (PPPs) no âmbito da administração pública. Sua idéia fundamental é atrair o setor privado para o investimento em obras (como estradas, portos, ferrovias, portos, irrigação, usinas de energia e hospitais) e reduzir a carência nesta área. Sua relevância reside na escassez de recursos do governo para atender a toda a necessidade de investimento em infraestrutura e na falta de incentivos econômicos que o setor privado, a princípio, tem para fazer determinadas inversões (projeção de receita com tarifas não suficientemente atrativas e/ou prazos muito longos de *payback*).

---

<sup>12</sup> O inc. VI do art. 4º define estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

A criação desse tipo de parceria é também uma tentativa do governo de evitar riscos de inadimplência que costumam afugentar os investidores, garantindo o retorno econômico do que foi gasto em determinada obra e sobre o total investido, o que será explicado mais adiante com a criação do fundo garantidor. Nesse sentido, trata-se de um mecanismo que tenta aumentar transparência das regras relativas a investimentos privados em infraestrutura, o que contribui tanto para formação de reputação e para construção de confiança tão necessários à impulsão do desenvolvimento econômico. E é justamente sob essa perspectiva que se abordará a introdução das parcerias público-privadas no Brasil na análise que segue.

Essas parcerias são um contrato administrativo de concessão, precedida de licitação na modalidade de concorrência, em que há dois tipos de modalidades:

- *Concessão patrocinada*: trata da concessão de serviços e obras públicas de que se refere a Lei 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (art. 2º, § 1º). Portanto, o retorno do investimento feito por um grupo privado será feito com a tarifa cobrada do usuário (por exemplo, um pedágio), mais uma complementação, se for o caso, de até 70% do valor do empreendimento (art. 10, § 3º).
- *Concessão administrativa*: prestação de serviços em que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra (art. 2º, § 2º). Nesse sentido, não há cobrança de tarifas, e o empreendedor recebe apenas a contraprestação do governo, ou seja, será remunerado apenas com dinheiro público.

Antes da celebração de um contrato, deverá ser constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria e que poderá assumir a forma de companhia aberta (art. 9º, § 2º). Ela não poderá ser controlada pelo governo, e os projetos, de acordo com os incs. I e II, do § 4º, art. 2º, devem ter um valor mínimo de R\$ 20 milhões e uma duração de no mínimo 5 anos e no máximo 35 anos (inc. I, art. 5º).

Caberá à União instituir um órgão gestor de parcerias público-privadas federais composto por membros do Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil, com competência para (art. 14):

- “definir os serviços prioritários para execução no regime de parceria público-privada”;

- “disciplinar os procedimentos para celebração desses contratos”;
- “autorizar a abertura da licitação e aprovar seu edital”;
- “apreciar os relatórios de execução dos contratos”.

Nesse sentido, a fiscalização e a submissão dos editais de licitação ao órgão gestor dos contratos de parceria público-privada competirão aos ministérios e às agências reguladoras nas respectivas áreas de competência.

As operações de crédito feitas por bancos federais, empresas públicas e sociedades de economia mista controladas pela União para as SPEs não poderão ultrapassar 70% do valor de um projeto. Há excessão para as localidades nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste em que o IDH for inferior à média nacional – podendo alcançar 90% (art. 27, § 1º). Essas operações serão reguladas pelo Conselho Monetário Nacional, inclusive quanto à participação de entidades fechadas de previdência complementar (art. 24).

As despesas da União (governo federal, estados e municípios) com complementação de tarifas para o setor privado nas PPPs serão no máximo de 1% da receita corrente líquida (art. 22). Entretanto, tal qual decorre o inc. IX do art. 5º, deve haver compartilhamento com a administração pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado. Ademais, o governo pode fazer a conversão da PPP em concessão de contraprestação naqueles projetos em que a previsão de demanda se mostre subestimada em relação ao que efetivamente ocorreu. Nesses casos, o Estado deixa de dar a contrapartida e pode até, eventualmente, receber dinheiro de volta.

A questão marcante das PPPs remete à criação do Fundo Garantidor das Parcerias (FGP). Este terá o objetivo, segundo o art. 16, de dar lastro às operações de financiamento, para honrar créditos e rendimentos privados que, eventualmente, não sejam cumpridos nos contratos das PPPs. O FGP terá natureza privada e patrimônio próprio separado do patrimônio dos cotistas, e será sujeito a direitos e obrigações próprios. Ele será administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por instituição financeira controlada, direta ou indiretamente, pela União – BNDES, Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil (art. 17). O Decreto 5.411/2005 definiu as ações de 15 empresas que irão integrar este fundo.<sup>13</sup> Os papéis que estão em poder da União valem cerca de R\$ 4,5 bilhões, mas o objetivo é que chegue a R\$ 6 bilhões.

---

<sup>13</sup> Entre as quais se encontram Vale, Petrobrás, Embraer, Banco do Brasil, Usiminas, Eletrobrás, Gerdau etc.

Portanto, os ativos do FGP serão liquidados para cobrir os eventuais *gaps* no retorno programado sobre o que foi investido, sinalizando às empresas do setor privado a sua disposição em aumentar a transparência e honrar os contratos estabelecidos.

Contudo, quando se tenta entender os motivos de a competitividade do Brasil ser tão baixa verifica-se que existem dois mundos no país. Um é bastante eficiente, o do setor privado. Quando analisado sobre a ótica do dinamismo empresarial, o Brasil sobe de forma significativa no *ranking* da competitividade mundial. Por outro lado, quando analisado sobre a eficiência governamental e, principalmente, da infraestrutura, o país é empurrado para baixo.

Discutir PPP é discutir a infraestrutura. Houve uma grande mudança estrutural no início das privatizações, nos anos 1990. Esta permitiu a modernização de alguns segmentos da infraestrutura, em especial das telecomunicações. Mas nas outras áreas, como energia, rodovias, portos e saneamento básico, continuamos com uma enorme defasagem. Isto dificulta a transição brasileira para um cenário de crescimento sustentável.

O Brasil não pode mais imaginar que vai reduzir ou minimizar esse hiato na infraestrutura com investimentos exclusivamente públicos. Há uma restrição fiscal que vai nos acompanhar ainda por um longo período até se reduzir de forma significativa a relação dívida pública/PIB. Enquanto isso, será preciso acumular superávits primários expressivos, que limitam muito a capacidade de investimento direto do estado. Atualmente, o governo tem que otimizar cada vez mais seus investimentos, ou seja, ser extremamente eficiente e focar naquilo que realmente é prioritário.

Portanto, é necessário contar com um envolvimento cada vez maior do setor privado. Para isso, é preciso continuar avançando na construção de marcos regulatórios que sejam coerentes e transparentes, viabilizando investimentos privados de longo prazo. As PPPs representam mecanismos criativos de estabelecer uma convergência entre rentabilidade social e rentabilidade privada. Estas permitem que o setor privado atue em segmentos de elevada rentabilidade social com um mínimo de retorno no investimento.

Além disso, é imprescindível estabelecer uma interface mais clara entre as prioridades do governo e os marcos regulatórios específicos. Cada projeto, dependendo de sua natureza, vai acontecer num ambiente regulatório diferente, e por isso é importante que o governo construa essa interface da maneira mais eficiente possível.

Por exemplo, um projeto pode esbarrar em restrições ambientais que podem inviabilizá-lo, apesar de o governo elegê-lo como prioritário. É impor-

tante que o Brasil consiga construir aquilo que os empresários sonham tanto: uma única janela de aprovação.

É um grande desafio, que vai exigir uma engenharia institucional bastante criativa e, principalmente, uma grande competência em identificar as prioridades e atrair o setor privado para projetos que de fato façam sentido para a economia brasileira. É também uma forma de criar mecanismos mais participativos de governança, não somente para regiões metropolitanas, embora sejam grandes beneficiárias desse tipo de projeto,<sup>14</sup> mas para o Brasil como um todo.

#### *A Nova Lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107, de 6 de Abril de 2005)*

Os problemas a cargo dos governos locais muitas vezes exigem soluções que extrapolam o alcance da sua capacidade de ação em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para custeio e atuação política. Além disso, grande parte dessas soluções exigem ações conjuntas, pois dizem respeito a problemas que afetam, simultaneamente, mais de um ente da Federação.

Em outros casos, mesmo sendo possível a uma esfera pública atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outras, possibilitando soluções que satisfaçam todas as partes com um desembolso menor e com melhores resultados finais.

Os governos estaduais e federal, tradicionais canais de solicitação de recursos utilizados pelos municípios, apresentam, em geral, baixa capacidade de intervenção isoladamente. E também deixar simplesmente que o governo estadual ou federal assumam ou realize atividades de âmbito local ou regional, que poderiam ser realizados pelos municípios, pode significar uma renúncia à autonomia municipal, retirando dos cidadãos a possibilidade de intervir diretamente nas ações públicas que lhes dizem respeito.

Os consórcios públicos, estabelecendo a parceria entre as várias esferas, aumentam a capacidade de um grupo de municípios solucionar problemas comuns sem lhes retirar a autonomia. Trata-se, portanto, de um recurso administrativo e ao mesmo tempo político. Dentre as recentes inovações institucionais que abordam questões de desenvolvimento de áreas metropolitanas, é a que merece maior destaque.

---

<sup>14</sup> Somente a título de ilustração, é possível citar os exemplos da construção da BR-493, Arco Rodoviário Metropolitano (Porto de Sepetiba), Construção do Contorno de Curitiba, Adequação do Complexo Viário do Porto de Santos, Ampliação do Porto de Itaquí etc.

*O QUE SÃO OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS*

Instituídos pela Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, os consórcios públicos são entidades que reúnem diversos municípios, o Distrito Federal, os estados e a União para a realização de ações conjuntas que, se fossem produzidas pelos municípios, individualmente, não atingiriam os mesmos resultados ou utilizariam um volume maior de recursos. Tal como descreve o § 1º do art. 40, considera-se como área de atuação de um consórcio público:

- “dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos”;
- “dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal”;
- “dos Municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os Municípios”.

A novidade na inclusão refere-se à participação do estados e também da União. Esta, por sua vez, poderá celebrar convênios com os consórcios públicos com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas (art. 14). É também de sua incumbência regulamentar normas gerais de contabilidade pública que serão observadas pelos consórcios públicos para que sua gestão financeira e orçamentária se realize na conformidade dos pressupostos da responsabilidade fiscal (art. 20). Nesse sentido, o consórcio público está sujeito a fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas (art. 9º, parágrafo único). Entretanto, a União somente participará de consórcios públicos de que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados (art. 1º, § 2º).

Os consórcios públicos possuem personalidade jurídica (normalmente assumem a figura de sociedade civil) própria. De acordo com o art. 6º, o consórcio público pode adquirir personalidade jurídica:

- de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções – desta forma, integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados (§ 1º);
- de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil – o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos,

prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (§ 2º).

Ademais, no que não contrariar a Lei dos Consórcios Públicos, a organização e o funcionamento deles serão disciplinados pela legislação que rege as associações civis (art. 15).

Esses consórcios também podem dispor de patrimônio e orçamento próprios e estrutura de gestão autônoma para a realização de suas atividades. Segundo o art. 2º, parágrafos 2º e 3º, os consórcios poderão emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços e poderão, inclusive, outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos mediante autorização prevista no contrato de consórcio público.

Seus recursos podem vir de receitas próprias que venham a ser obtidas com suas atividades ou a partir das contribuições das esferas integrantes, conforme disposto nos estatutos do consórcio. O ente consorciado deve, para isso, consignar em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas. Todos podem dar a mesma contribuição financeira, ou esta pode variar em função da receita local, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente, sempre mediante contrato de rateio (art. 8º).

#### *AS POSSIBILIDADES*

Há amplas possibilidades de atuação conjunta de municípios de uma mesma região metropolitana por meio de consórcios. Desde pequenas ações pontuais a programas de longo prazo e intensa influência sobre o destino dos municípios, os consórcios podem se constituir com menor ou maior pretensão de durabilidade e impacto. Também podem assumir os mais variados objetos de trabalho, como alguns apresentados a seguir e mapeados em detalhe no Capítulo 7 deste livro:

- *Serviços públicos*: os municípios podem oferecer serviços públicos em parceria com municípios vizinhos e também contar com a participação dos estados envolvidos. Com isso, é possível amortizar os custos fixos e os investimentos sobre uma base maior de usuários, reduzindo o custo unitário da produção e distribuição dos serviços. Diversos tipos de serviços públicos podem ser realizados sistematicamente por meio de consórcios. No campo de abastecimento e nutrição podem ser implantados programas de complemento nutricional ou "sa-

colões" volantes. No campo da cultura, em municípios de pequeno porte, é possível implantar equipamentos e realizar atividades de caráter regional, como o serviço de ônibus-biblioteca. Também é possível atuar de forma consorciada nas áreas de esporte, lazer, assistência social, aparelhamento do Corpo de Bombeiros e saneamento.

- *Saúde*: este é o campo mais propício para a criação de consórcios para prestação de serviços públicos. Estes consórcios, conforme prevê o § 3º do art. 1º, deverão obedecer a princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS). A operação conjunta da rede pública de serviços de saúde tem sido o motivo da criação de vários consórcios municipais nos últimos anos. Isto porque é um tipo de serviço que exige grandes investimentos e que naturalmente é hierarquizado em rede por demanda: um município de pequena população não terá condições (nem fará sentido que o faça) para oferecer todo o leque de serviços possíveis e necessários. Com isso, muitos municípios passam a depender de serviços oferecidos fora, cuja operação está totalmente além de seu controle; outros implantam equipamentos e serviços superdimensionados, cujo investimento necessário ou o custeio da operação são muito elevados para o potencial econômico do município (muitas vezes esta opção implica o sucateamento a médio prazo desses mesmos investimentos). Esse era o caso dos 27 municípios de Minas Gerais (totalizando cerca de 250 mil habitantes) que compuseram o Consórcio Intermunicipal do Alto São Francisco. O consórcio assumiu a operação de unidades de saúde de vários níveis, desde unidades básicas a centros de referência especializados. A iniciativa conseguiu ampliar o volume de serviços prestados, reduzir custos de procedimentos e o número de deslocamentos para tratamento na capital do estado, Belo Horizonte.
- *Obras públicas*: muitas vezes as obras públicas podem ser do interesse de mais de um município, envolver mais de um estado e necessitar do apoio da União. É o caso de obras em áreas de divisa (especialmente em áreas conurbadas), canalização de cursos d'água e obras viárias que garantam o acesso a vários municípios. Em outras situações, pode ser interessante compartilhar recursos para diversas obras a cargo de cada município: rodízio de máquinas próprias, aquisição ou locação de máquinas para uso comum, contratação de projetos arquitetônicos padronizados ou mutirões de manutenção de estradas vicinais, como na experiência dos municípios do Recôncavo

Baiano. Este é um item em que os consórcios públicos revelam um desempenho muito bom, por conta do próprio caráter circunstancial: são ações com objetivos e etapas perfeitamente definidos, facilitando o estabelecimento de responsabilidades de cada parceiro.

- *Atividades-meio*: outra forma de tirar mais proveito dos recursos por intermédio de consórcios públicos é a realização de atividades-meio do executivo do poder público consorciado. É o caso da informática, que dá espaço para o uso comum de equipamentos (em caso de aplicações que requeiram maior capacidade de processamento, o que pode ocorrer para municípios de maior porte) e para o desenvolvimento de sistemas informatizados que possam atender a mais de um município, como, por exemplo, programas para gestão das redes de educação e saúde. Também é possível estabelecer consórcios para realizar atividades de treinamento e capacitação de funcionários públicos, permitindo criar programas permanentes de capacitação de pessoal de menor custo por servidor beneficiado.
- *Meio ambiente*: muitos consórcios têm surgido a partir de projetos de recuperação ou preservação do meio ambiente, sobretudo em busca de soluções para problemas em torno do manejo de recursos hídricos de uma bacia hidrográfica, como no caso do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Rio Piracicaba, em São Paulo. Esses consórcios podem ir além das questões hídricas num sentido estrito e assumir um papel de interlocutores frente aos governos estadual e federal em questões ambientais mais amplas como saneamento básico, lixo e enchentes. É o exemplo do Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Represa Billings, integrado pelos 7 municípios da região do ABC, em São Paulo, que assumiu, também, atividades no campo da promoção do desenvolvimento regional.
- *Desenvolvimento econômico regional*: há uma grande possibilidade de atuação dos consórcios no campo da promoção do desenvolvimento regional. Podem assumir funções de incentivo a atividades econômicas (atração de investimentos, apoio à produção agrícola) e funcionar como agentes de controle e prevenção da "guerra fiscal" entre municípios. No campo do turismo, as ações de consórcios têm sido pouco utilizadas, apesar da boa possibilidade de emprego desse instrumento para divulgar o potencial turístico regional e também preparar os municípios para sua exploração racional. Pode-se considerar também a hipótese da criação de programas de capacitação e

reciclagem profissional da mão-de-obra local e construção de arranjos produtivos para micro e pequenas empresas.

### GESTÃO

Normalmente, o principal agente de gestão dos consórcios é uma assembleia geral, composta por chefes do Poder Executivo dos entes da Federação consorciados (incs. VII e VIII do art. 4º). É interessante também incorporar representantes do Legislativo, empresas privadas e entidades da sociedade civil.

Dependendo dos estatutos da assembleia, as decisões podem ser tomadas por maioria simples, maioria absoluta, maioria qualificada ou unanimidade. Em algumas situações, um dos entes consorciados pode ter poder de veto sobre as decisões, especialmente quando houver um município de porte muito maior que os demais (o centro de uma região metropolitana, por exemplo), ou, por algum motivo, ocupar um papel central nas atividades realizadas pelo consórcio (é o caso dos municípios que cedem áreas para a disposição final de resíduos sólidos de outros municípios).

Os consórcios, em geral, são presididos por um dos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados que dele fazem parte, adotando-se um sistema de rodízio, mudando a cada um ou dois anos. Ademais, todo consórcio público será constituído por contrato cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções que delimitará cláusulas específicas (art. 3º).

A gestão operacional do consórcio, em grande parte dos casos, exige uma estrutura própria. Essa estrutura define as obrigações (transferência de encargos, bens, serviços e pessoal) que um ente da Federação constituir para com outro, ou para com consórcio público, por meio de um contrato de programa (art. 13). Há duas formas de supri-la: criando um quadro de pessoal próprio ou utilizando servidores cedidos pelas esferas integrantes, atuando à disposição do consórcio em tempo integral ou parcial. Na medida do possível, é conveniente dispor de uma equipe técnica própria e de caráter permanente, permitindo que se forme uma "inteligência" do consórcio, com conhecimento aprofundado da problemática regional.

### RESULTADOS

Do ponto de vista da ação dos governos municipais envolvidos, a criação de consórcios públicos pode produzir resultados positivos de diferentes tipos:

- Aumento da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas

públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais entes consorciados.

- Maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos entes consorciados para produzir os mesmos resultados.
- Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura ou a um governo estadual: a articulação de esforços em um consórcio público pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhum consorciado isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada um deles. É o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local).
- Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio público pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia em âmbito local.
- Aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para um maior controle social sobre a ação dos governos.

### ***Agências de desenvolvimento regional: êxitos, limites e fracassos de sua implementação no Brasil***

A crise da região metropolitana de São Paulo talvez possa ser considerada mais grave que a da maior parte das regiões metropolitanas que perderam suas vocações originárias ao longo do último quarto de século. Como já assinalado, de fato, ela foi golpeada não apenas pela fuga das indústrias, como também da maior extração de recursos fiscais por parte do governo central. É impensável, contudo, que se busquem soluções sem levar em conta as experiências de ou-

tras metrópoles que enfrentaram, com menor ou maior intensidade, crises semelhantes e hoje parecem ter superado – embora não haja um modelo “ideal” a ser importado. O caso mais célebre é, sem dúvida, o de Barcelona, mas outros muitos ocorreram: Milão, Manchester, Hamburgo e Pittsburgh, entre outros. No Brasil, a única experiência digna de ser ressaltada é a do Grande ABC, na periferia da região metropolitana de São Paulo.

O que essas experiências têm em comum é, em primeiro lugar, o reconhecimento, por parte dos poderes públicos locais, de sua incapacidade de lidar sozinho com os problemas trazidos pela globalização e a subsequente convocação de outros níveis de governo, do setor privado, da sociedade civil, da universidade etc. para um esforço conjunto de longo prazo, de superação da crise.

#### *Uma experiência brasileira: o caso do Grande ABC*

Um caso emblemático é o do Grande ABC, que, como se sabe, foi o epicentro industrial do modelo de desenvolvimento via substituição de importações implementado em meados do século passado em nosso país, bem como do aumento exponencial do desemprego que se seguiu à autoimplosão do modelo e às reformas institucionais da década passada. As turbulências macroeconômicas e a abertura comercial trouxeram dificuldades às cadeias produtivas complexas, fazendo com que muitas empresas fechassem suas portas e milhares de postos de trabalhos fossem extintos. As lideranças políticas e econômicas da região não ficaram inertes à deterioração de suas condições socioeconômicas. Ao contrário: mobilizaram-se e se dotaram, aos poucos, de uma institucionalidade nova e própria, inspirada nas melhores experiências de territórios que passaram por crises semelhantes mundo afora.

Um segundo passo importante, já em meados dos anos 1990, foi a criação do Fórum da Cidadania do Grande ABC, reunindo mais de 400 lideranças empresariais, sindicais e da sociedade civil em torno de uma discussão sobre o futuro econômico e social da região.

Em 1996, por iniciativa do governo do estado, foi criada a Câmara de Desenvolvimento Local do Grande ABC (CDL), uma instância deliberativa para arquitetar ações em comum entre os participantes do consórcio, os do fórum e o próprio governo estadual.

Até aí, portanto, havia sido feito um esforço enorme de mobilização e de discussão dos poderes públicos e das principais forças vivas da sociedade local, mas faltava dotar tudo isso de um braço executivo capaz de empreen-

der, na prática, as ações que eram alinhavadas no âmbito da CDL. Um ator que fosse de interesse público, mas do direito privado, com a participação (minoritária) dos poderes públicos locais, de maneira a ter a legitimidade política de executar programas de longo prazo e, ao mesmo tempo, ser imune ao ciclo político.

Foi o que se fez em 1998, com a criação da Agência de Desenvolvimento Regional do Grande ABC. A missão da Agência de Desenvolvimento Regional, explicitamente descrita em seus estatutos, é unir as forças de instituições públicas e privadas para promover o desenvolvimento sustentável da região do Grande ABC. Seus maiores desafios são, explicitamente, aumentar a oferta de empregos e geração de renda, garantir condições favoráveis ao empreendedorismo, elevar os indicadores de qualidade de vida e incrementar a produção de conhecimento e informações, buscando assegurar o aprimoramento das habilidades e competências de seu povo.

O formato dessa agência não foi inventado do nada por aqueles que lideraram sua implantação, mas inspirado naquele adotado por centenas de outras que foram criadas em situações mais ou menos semelhantes, sobretudo na Europa pós-Tratado de Maastricht.<sup>15</sup>

Dentre as principais iniciativas empreendidas pela Agência, podem-se destacar a promoção de Arranjos Produtivos Locais (APLs) nos setores de plásticos, autopeças e ferramentaria e a implantação de incubadoras de micro e pequenas empresas.

Esses resultados, na prática, foram bem mais modestos que os esperados por seus idealizadores e os alcançados por agências semelhantes em outras partes do mundo.

Há pelo menos três explicações para tanto:

- A falta de apoio que a iniciativa encontrou por parte dos órgãos de fomento nacionais e internacionais. Como será visto adiante, grande parte do sucesso das agências desse tipo na Europa deveu-se aos incentivos que foram criados na Comissão Européia para promover a convergência econômica necessária à unificação monetária. No caso do ABC, tanto o BID quanto o Banco Mundial manifestaram sua simpatia pela iniciativa desde seus primórdios, mas foram incapazes de concretizar esta simpatia em financiamentos de grandes projetos, ao passo que o BNDES apenas recentemente tem demonstrado algum

---

<sup>15</sup> Em particular daquela de Nord-Milano (ASNM), com quem foi estabelecida, desde 1998, uma parceria de longo prazo (ainda em curso).

interesse na questão e apoiado, ainda que timidamente, os APLs que a Agência está tentando implantar.

- O baixo envolvimento de empresas privadas nas iniciativas de reestruturação produtiva dos territórios desindustrializados. Esse fenômeno se explica, pelo menos parcialmente, em função das dificuldades enfrentadas pelas maiores empresas presentes na região durante o período e pelo fato de suas atenções estarem mais voltadas aos seus novos empreendimentos (em outras regiões ou até em outros países) que às mazelas que estavam deixando para trás. Mas também pela falta de capacidade das lideranças locais de atrair novas empresas, de setores que, com as mudanças ocorridas na economia, passaram a se revelar mais dinâmicos, para se instalarem no território do Grande ABC.
- O fato de o principal idealizador e líder desse processo, Celso Daniel, ter sido brutalmente assassinado no início de 2002.<sup>16</sup>

### *Lições da experiência internacional*

Apesar de toda a mobilização ocorrida, no âmbito local, para procurar atenuar os impactos das transformações estruturais sobre a economia da região e de ter conseguido levar seu representante mais ilustre à Presidência da República, o Grande ABC ainda se vê às voltas com uma crise econômica e social crônica, com elevadíssimas taxas de desemprego e uma crescente polarização social. Foi sugerido rapidamente, acima, que a experiência internacional aponta pelo menos três razões por trás desse relativo insucesso na reestruturação do tecido produtivo da região: a perda de uma liderança política clara; a falta de apoio por parte dos principais órgãos de fomento e a baixa capacidade de atrair os segmentos mais dinâmicos da iniciativa privada.

A leitura dos processos vividos por diferentes metrópoles que, ao longo do último quarto de século, foram capazes (de diferentes maneiras) de “dar a volta por cima” e, em particular, da experiência acumulada pela Eurada desde o início da década de 1990,<sup>17</sup> indica alguns elementos-chave:

<sup>16</sup> Naquele momento, Celso era prefeito de Santo André, presidente da Agência de Desenvolvimento Regional e coordenador do programa de governo de Lula para as eleições presidenciais daquele ano.

<sup>17</sup> Criada em 1991 e sediada em Bruxelas, Eurada é uma rede que reúne 160 agências de desenvolvimento em países-membros da União Europeia (em fins de 2004, a Agência de Desenvolvimento Regional do Grande ABC se filiou à Eurada, tornando-se seu primeiro membro “extracomunitário”). Em fins da década passada, a rede chegou a contar com 250 agências. As “lições” retidas aqui, ob-

- As crises metropolitanas não podem ser resolvidas pelos governos nacionais por meio de seus instrumentos convencionais de política econômica ou de políticas públicas.
- Os governos locais tampouco têm a capacidade de, sozinhos, elaborar estratégias efetivas de superação da crise – seja porque seus recursos são escassos (e suas capacidades de endividamento reduzidas), seja porque os problemas não são resolvíveis no âmbito dos mandatos dos governantes, seja ainda porque, em democracia, é normal (e saudável) que haja alternância no poder e porque é difícil “blindar” políticas governamentais em relação aos ciclos políticos.
- Os governos locais podem, no entanto (sobretudo no início de seus mandatos), tomar a iniciativa de convocar as “forças vivas” da sociedade para a busca conjunta de soluções inovadoras – em espaços como o Planejamento Estratégico de Barcelona ou a Câmara de Desenvolvimento Local do Grande ABC.

Esse processo envolve:<sup>18</sup>

1. um diagnóstico aprofundado (tanto quantitativo quanto qualitativo);
2. a elaboração de estratégias de longo prazo para a superação daqueles que são tidos como os principais problemas; e
3. a constituição de novos atores – para executar essas estratégias.

Esses novos atores (que, no caso europeu, se denominaram “agências de desenvolvimento”):

1. são, necessariamente, instituições privadas de interesse público;
2. contam com a participação acionária, minoritária, de diferentes níveis de governo, conjuntamente. Ou seja, o controle acionário (e político) deve estar nas mãos do setor privado e da sociedade civil, para evitar que a execução das estratégias elaboradas no processo seja descontinuada por eventuais ciclos políticos e para dar maior transparência e controle social ao conjunto da obra;
3. não podem contar com entidades representativas dos interesses de classe (tanto do lado dos trabalhadores quanto dos empresários) em

---

viamente, baseiam-se no sucesso das agências que continuam funcionando e no insucesso das que deixaram de funcionar.

<sup>18</sup> Mas, é importante ressaltar, não se esgota nestas tarefas.

- suas instâncias de decisão – visto que esses atores tendem a defender seus interesses corporativos e a bloquear processos de mudança. Esses atores precisam claramente ser ouvidos no processo como um todo, podendo estar presentes em instâncias de caráter consultivo;
4. precisam contar com a presença dos setores potencialmente dinâmicos da iniciativa privada, ou seja, de empresas (tecnologicamente avançadas, se possível) que tenham não apenas interesse no desenvolvimento do território em questão, mas que tenham, elas mesmas, perspectivas de crescimento no longo prazo;
  5. devem incluir, o quanto possível, as universidades e os órgãos de pesquisa. A presença deles é fundamental em diferentes etapas do processo:
    - no diagnóstico, no monitoramento e na avaliação do processo como um todo;
    - na formação de quadros capazes de participar, em diversas frentes, das ações a ser executadas;
    - na criação, em conjunto com a iniciativa privada, com as agências de fomento e com os poderes públicos, de incubadoras de empresas em setores que tenham potencial de crescimento no longo prazo.
  6. precisam contar com o apoio dos órgãos de fomento nacionais e internacionais;
  7. para tanto, têm de ter – antes de qualquer outra coisa – capacidade de endividamento no longo prazo, ou seja, precisam:
    - executar ações que tenham um significado (retorno) econômico, ainda que apenas no longo prazo; e
    - equacionar a questão das garantias.<sup>19</sup>
  8. devem ser dirigidas por técnicos que tenham, simultaneamente, um profundo conhecimento da realidade local, forte capacidade de articular politicamente os interesses dos *stake-holders* da instituição e boa visibilidade nos meios de comunicação.

Esses novos atores, contudo, não podem responsabilizar-se pela execução de todas as tarefas que são requeridas para a reconversão do território

---

<sup>19</sup> Órgãos multilaterais de fomento, como o Banco Mundial e a União Europeia, têm realizado avanços importantes no enfrentamento dessa questão. A aprovação recente da lei de parcerias público-privadas abre novas perspectivas para o tema no Brasil.

metropolitano. É por essa razão que é preciso manter vivo o espaço de discussão que dá origem ao processo como um todo: para que seja possível, continuamente, redesenhar projetos e programas e redefinir a divisão de tarefas entre os novos atores e os tradicionais (diferentes níveis de governo, iniciativa privada e sociedade civil). É preciso, em outras palavras, explorar a complementaridade de competências – visto que nenhum ator (público ou privado) tem a capacidade de arcar, sozinho, com a magnitude dos investimentos requeridos por esses processos. Além do mais, existem externalidades positivas: o investimento de um ator em determinada área aumenta a rentabilidade dos outros atores nas demais áreas.

Foi obedecendo a esses critérios que tem sido possível revitalizar social e economicamente os subúrbios industriais de Milão e Barcelona e de reinventar o espaço urbano em torno do porto de Lisboa, entre outros.

### **Conclusões: os papéis do setor privado e da sociedade civil**

Na incipiente experiência democrática brasileira, o Estado tem se demonstrado incapaz de responder a grande parte das demandas da sociedade, o que gerou muita frustração e desencanto na opinião pública – sem, porém, despertar nostalgia dos tempos do regime autoritário. Pelo contrário: a insatisfação política tem acirrado a demanda por mais democracia.

A democracia representativa, não apenas no Brasil, mas no mundo como um todo, tem esbarrado em seus próprios limites – que só serão ultrapassados com a construção de mecanismos democráticos de natureza mais participativa. Isso não significa recuar nas conquistas e na consolidação da democracia representativa e no fortalecimento dos partidos políticos, mas sim aprofundar o processo democrático, expandindo o espaço público para além das fronteiras estatais.

É nas principais regiões metropolitanas do país que a relutância em se superarem os paradigmas do desenvolvimento econômico que imperaram em meados do século passado tem deixado maiores sequelas. Ainda se fica à espera de que as soluções das nossas mazelas venham “de cima”, ou seja, a partir de atos de benevolência, de clarividência ou de “cumplicidade” daqueles que, no Estado nacional, imagina-se terem a capacidade de determinar o destino dos recursos públicos.

No mundo globalizado e na democracia de mercado que a sociedade brasileira anda tentando construir já não é assim. Por um lado, porque os Estados Nacionais perderam muitos de seus graus de liberdade em termos de

alocação de recursos públicos e de interferência no comportamento dos mercados. Por outro, porque perderam também o monopólio da oferta de bens e serviços públicos – que foi, progressivamente, reorientado para as mãos de outras esferas de governo, do setor privado e da sociedade civil.

Procuramos mostrar, neste artigo, que os principais problemas que afligem as populações das regiões metropolitanas brasileiras são estruturais e só podem ser enfrentados, com alguma chance de sucesso, criando novas instituições – que sejam capazes de projetar e executar ações de médio-longo prazo. Instituições estas que, para poderem cumprir suas missões, devem ser do direito privado, mas de interesse público, e que precisam contar com o esforço conjunto de uma vasta gama de atores, públicos, privados e da sociedade civil em sua gestação, bem como em sua gestão, para serem capazes de imprimir uma nova dinâmica socioeconômica para o conjunto do território. Nesse sentido, qualquer estratégia de ação para as regiões metropolitanas brasileiras que não conte com a participação desses atores estará fadada ao insucesso na melhoria dos indicadores de bem-estar.

O que se deseja é que empresas privadas participem, em conjunto com o setor público e com entidades do Terceiro Setor, da oferta de serviços públicos para os territórios metropolitanos, bem como da gestão das novas instituições a ser criadas para dar conta da elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento para esses territórios.

Alguns exemplos podem facilitar a explicação:

- Uma empresa ofertante de serviços de utilidade pública, como uma distribuidora de energia elétrica, pode reduzir a inadimplência em sua carteira de clientes (ou suas perdas não técnicas) à medida que estes tiverem um maior acesso a outros serviços sociais (educação, saúde) ou produtivos (crédito, assistência técnica, apoio à comercialização etc.). Pode, portanto, ter interesse de participar de pactos com atores (públicos ou privados) especializados na oferta desses outros serviços, para produzir a convergência da oferta deles nos territórios onde atua. Mais do que isso: pode ter interesse, também, em financiar a provisão desses outros serviços para uma parcela de sua carteira potencial de clientes, o que talvez resulte num aumento da demanda por seus próprios serviços.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> A Light, por exemplo, já investe em educação e em geração de renda em comunidades como a Rocinha e o Complexo da Maré.

- Analogamente, uma empresa especializada em serviços financeiros, como um banco comercial, uma Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM) ou uma seguradora também teria seu público potencial acrescido à medida que este tivesse um maior acesso a outros serviços (sociais, produtivos ou de utilidade pública).
- Mesmo as empresas provedoras de serviços sociais terão interesse de participar desses espaços. Como já notado acima, as universidades, por exemplo, precisam estar envolvidas nas atividades de diagnóstico, monitoramento e avaliação das ações a ser empreendidas pelas agências, bem como formar quadros capazes de assumir responsabilidades de diferentes naturezas dentro do processo como um todo.
- Os setores tecnologicamente mais avançados, por fim, têm interesse de investir (tanto em termos de participação política quanto contribuindo financeiramente) nesses novos espaços públicos porque percebem que, se vingarem, poderão acelerar suas perspectivas de crescimento.<sup>21</sup>

Por outro lado, o debate político sobre o futuro das regiões metropolitanas precisa ser oxigenado pela participação da chamada sociedade civil, ou terceiro setor.

As organizações não governamentais das regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo ou Belo Horizonte, de fato, têm demonstrado, nos últimos anos, uma enorme capacidade de inovação nos projetos sociais e nas políticas públicas.

Os exemplos são inúmeros. Se, por um lado, a experiência é rica e multifacetada, por outro ela raramente atinge a escala desejável no seio da sociedade civil. Parcerias de entidades do terceiro setor entre si e destas com empresas privadas e/ou governos existem, mas tendem a se dar de maneira pontual e fragmentada. Para extrapolar as fronteiras dos projetos e se tornarem verdadeiros processos, as iniciativas dessas entidades precisam contaminar o mercado e as políticas públicas.<sup>22</sup> É justamente para criar canais permanentes de interlocução e de fecundação com poderes públicos

---

<sup>21</sup> A TIM, por exemplo, tem investido nessa direção, apoiando experiências de apoio aos trabalhadores autônomos na região metropolitana de Vitória em conjunto com as prefeituras locais, o governo do estado e o SEBRAE-ES, com a finalidade de expandir a demanda por telefones celulares.

<sup>22</sup> Como é muito bem defendido por Fernandes (1994).

e empresas privadas que o terceiro setor deve estar presente no redesenho do espaço público das principais regiões metropolitanas brasileiras.

Uma das atividades em que entidades da sociedade civil devem estar envolvidas, junto a universidades e institutos de pesquisa é, por exemplo, em observatórios econômicos e sociais.

A ideia de criação de um observatório surge da necessidade de ampliar o debate e as estratégias de ação voltadas à região metropolitana com conhecimento e informações detalhadas sobre a realidade local e sobre as melhores práticas nacionais e internacionais. Cabe ao observatório, por exemplo, sugerir prioridades de políticas públicas e analisar constantemente o desempenho das ações e a evolução dos indicadores da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Para que o observatório alcance os seus objetivos, seu formato deve respeitar as seguintes condições:

- *Ser multidisciplinar*: nossos principais problemas não são apenas econômicos, sociais, políticos, ambientais ou urbanísticos, mas um pouco disso tudo. Sendo assim, é fundamental reunir “olhares” diversos, e saber sistematizá-los, para o entendimento e enfrentamento dos problemas existentes.
- *Reunir várias instituições*: o formato institucional deste observatório deve ser capaz de agregar conhecimento de diferentes atores de diferentes instituições.
- *Ser independente*: o observatório não pode estar subordinado a nenhum interesse político-partidário ou privado específico, devendo estar voltado para melhorar a resolução dos problemas sociais e econômicos que atingem a população da região.
- *Ter excelência técnica*: a equipe do observatório deve ser capaz de manusear as principais bases de dados existentes e utilizar os instrumentais mais adequados para monitoramento, análise e avaliação das ações.

As principais áreas do observatório são:

- *Diagnóstico*: qualquer projeto de desenvolvimento deve partir de um diagnóstico detalhado da realidade local. As seguintes atividades devem fazer parte dessa área:
  1. sistematização de bases de dados de pesquisas já existentes;
  2. elaboração de pesquisas de campo qualitativas e quantitativas;
  3. análise de bases de dados primárias e secundárias; e

4. Acompanhamento de experiências nacionais e internacionais.
- *Monitoramento e avaliação*: a transparência, o redesenho e a eficácia das ações dos diferentes atores envolvidos nos processos de revitalização das regiões metropolitanas dependem da capacidade desses observatórios de monitorar constantemente e avaliar periodicamente os impactos dessas ações – sugerindo (se for o caso) mudanças nas estratégias adotadas.
  - *Disseminação e interlocução*: todas as análises e os resultados gerados devem ser divulgados através dos principais meios de comunicação, de maneira a aumentar o controle social sobre o processo como um todo, ou seja, a mobilizar a opinião pública para cobrar resultados. Além disso, um observatório deve ser capaz de provocar os outros atores a participar da busca de soluções que melhorem a qualidade de vida da população.

Em boa medida, observatórios desse tipo já estão começando a operar no Rio de Janeiro (“Rio Como Vamos”) e em São Paulo (“Nossa São Paulo”).

São múltiplos, portanto, os papéis a ser assumidos pelo setor privado (com ou sem fins lucrativos) nas novas governanças que serão estabelecidas para melhorar a qualidade das políticas públicas nas regiões metropolitanas brasileiras, de maneira a superar os principais problemas que se acumularam nas últimas décadas e aproveitar as oportunidades que se apresentam para as futuras.

Os progressos nessa área, contudo, ainda têm sido tímidos, face ao tamanho dos desafios, provavelmente porque continuamos capturados por esquemas mentais antigos, que restringem o espaço público à esfera estatal.

## Referências bibliográficas

- BANCO MUNDIAL. *Urban policy and economic development: an agenda for the 1990s*. Banco Mundial, Washington DC, 1991.
- BRANDEIS, L. D. Citizens and politicians. In: *World Development Report*, World Bank, Washington DC, 2004.
- CASTELLS, M. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. v. I: *The Rise of the Network Society*. Cambridge, MA: Blackwell Publishers, 1996.
- COASE, R. H. *The Problem of Social Cost*. *Journal of Law and Economics*, 1960.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

- EMPLASA. Metr opoles em dados. São Paulo: Emplasa, 2006. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/metropoles>>. Acesso em: 21 abr. 2006.
- FEIOCK, R. C.; HYUNG-JUN, P. *Bargaining, Networks and Institutional Collective Action In Local Economic Development*. Florida State University, 2005.
- FRIEDMAN, J. *Noncooperative Equilibrium for Supergames*. *Review of Economic Studies*, 38, 1971.
- HARROD, R. *Towards a Dynamic Economics*. Londres: Macmillan, 1948.
- HEINELT, H.; K UBLER, D. An analytical framework for democratic metropolitan governance. 30th ECPR Joint Sessions of Workshop – The Politics of Metropolitan Governance, Turin, 2002.
- HOTZ, E. F. A organiza o metropolitana p s-constitu o de 1988. São Paulo, Emplasa, 2004. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/biblioteca/sibae/sibae.asp>>. Acesso em: 23 mar. 2006.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- INNES, J. E.; BOOHER, D. E. The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity. Working paper 2003-03. Institute of Urban and Regional Development University of California, Berkeley, 2003.
- IPEA. *Atlas do Desenvolvimento Humano*. Rio de Janeiro: IPEA/PNUD. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: *IADB Metropolitan Development*. BID, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A cidade-região: regionalismo e reestrutura o no grande ABC paulista*. Cole o Espaços do Desenvolvimento. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2006.
- Lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2006.
- Lei 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br>>. Acesso em: 13 abr. 2006.
- LEVY, E. Decentralization and Governance in São Paulo, Brazil. In: RUBLE, B. A. et al. (eds.). *Urban Governance around the world*. Washington: Woodrow Wilson Center, 2002.
- LEF VRE C. Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In: *IADB Metropolitan Development*. BID, 2005.

- MEIER, G. M. The Old Generation of Development Economics and the New. In: *Frontiers of Development Economics The Future in Perspective*. Nova York: Oxford University Press, 2001.
- NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1990.
- OSTROM, V.; TIEBOUT, C.; WARREN, R. The Organization of Government in Metropolitan Areas, *American Political Science Review*, n. 55, 1961.
- OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective Action. *American Political Science Review* 92 (1), 1998.
- PORTO, M. A Fama x Os Normais: ajuste social no mundo das celebridades. *Rio de Janeiro, Trabalho e Sociedade*, ano 3, n. 5. Instituto de Estudos de Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro, 2003.
- PREBISCH, R. *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Nova York: United Nations, Economic Commission for Latin America, 1950.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOLOW, R. M. Technical Change and the Aggregate Production Function. *Review of Economics and Statistics*, n. 39, 1957.
- TIEBOUT, C. A pure theory of local expenditures, *Journal of Political Economy*, v. 64, 1956.
- TIROLE, J. Incomplete contracts: where do we stand? *Econometrica*, v. 67, n. 4, 1999.
- URANI, A. *Trilhas para o Rio – Do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2008.
- URANI, A. Construção de mercados e combate à desigualdade. In: GIAMBIAGI, F.; REIS, J. G.; URANI, A. (orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.
- WIKSTROM, N. Metropolitan Government and Governance. A Research Agenda for the mid 1990s, *Virginia Social Science Journal*, v. 32, 1997.

## CAPÍTULO 6

# **Potencialidades da cooperação intergovernamental para a gestão das regiões metropolitanas do Brasil**

*Paula Ravanelli Losada*

### **Introdução**

A governabilidade das metrópoles é um dos temas mais discutidos internacionalmente por acadêmicos e gestores públicos, e tem sido objeto de diversas publicações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O destaque ao tema se deve à importância das áreas metropolitanas como motores econômicos dos países em desenvolvimento, sobretudo na América Latina, em razão do modelo comum de urbanização, crescentemente associado à degradação ambiental, à marginalização e à exclusão social (Rojas, Cuadrado-Roura e Güell, 2005).

A importância desta discussão decorre da compreensão do impacto socioeconômico (negativo e positivo) que o processo metropolitano exerce na produção, na geração de emprego e renda e na competitividade. Pois esses fatores determinam as possibilidades de integração das regiões metropolitanas, tanto nos mercados regionais e nacionais quanto no mercado global. Porém, também é cada vez maior o consenso internacional no sentido de que a discussão sobre as dinâmicas sociourbanísticas, políticas e culturais – que caracterizam o fenômeno da metropolização – não pode ser dissociada do debate acerca da dimensão jurídico-institucional desse processo (Gouvêa, 2005). E é justamente neste aspecto que está centrado o presente artigo.

Deve-se ressaltar, ainda, que a busca de um tratamento jurídico institucional adequado para a ordem metropolitana é um problema internacional, e não apenas brasileiro. A discussão no Brasil ganha importância e caracterís-

ticas próprias em razão do seu desenho federativo complexo, que reconhece autonomia aos governos locais, e devido ao grande número de regiões metropolitanas, sobretudo em comparação com outros países da América Latina.

No Brasil, o processo de democratização foi marcado por uma ideologia municipalista, a que nos referimos aqui como a “promessa democrática da autonomia municipal”. Isso se deve, provavelmente, ao fato de que as principais lideranças de oposição ao regime militar integravam a esfera municipal. Com o passar dos anos e uma maior compreensão dos limites da descentralização das políticas públicas, o tema vem de forma lenta, mas progressiva, tomando espaço na agenda política do país.

Porém, ainda é comum verificarmos certa frustração no exercício desse debate, que aponta muitos contenciosos federativos, em especial entre estados e municípios, e poucos consensos, a não ser a convicção de que experiências internacionais não podem ser simplesmente importadas e de que não existe um modelo único, ou melhor, para a totalidade do país.

Mesmo assim, em relação à questão metropolitana temos observado que a lógica federalista de articulação das ações entre diferentes esferas de governo tem se difundido no mundo, mesmo entre países que não se reconhecem como federações em suas constituições. Sabemos que, na atualidade, apenas 28 países proclamam-se federativos ou são amplamente considerados como tal. Entretanto, quase todas as democracias de grande extensão territorial ou altamente populosas são federações, abarcando mais de 40% da população mundial (Anderson, 2008).

A valorização da estrutura federativa de organização do Estado para tratar do tema metropolitano reside em sua flexibilidade para institucionalizar e pactuar novas instâncias de governança regional e modelos de concertação territoriais, com geometria variável, objetivos compartilhados entre esferas de governo e participação de uma grande variedade de atores sociais públicos e privados.

Estados federais são formados por uma divisão territorial do poder, em que convivem a autonomia dos governos subnacionais e a necessária interdependência e unidade entre eles, que decorre do pacto constitucional (Abrucio e Soares, 2001). Em contraposição ao estado unitário, onde toda autoridade emana do poder central, nesse sistema há uma organização compartilhada do poder no âmbito do Estado nacional. Por isso, a repartição de competências e recursos entre as esferas de governo e os aspectos formais e informais que estruturam as relações intergovernamentais têm maior importância na gestão das políticas públicas e do território.

É verdade que, assim como não existe modelo único ou ideal de gestão metropolitana, também não existe um único modelo de organização do Estado federal. As formas de repartição de atribuições e recursos, bem como a autonomia concedida a cada esfera de governo e o grau de institucionalização das relações intergovernamentais, são diferentes em cada país, e variam historicamente na evolução do desenho institucional de cada um (Almeida, 1995). O pacto federativo constitui-se, assim, num processo dinâmico que rege e articula as relações intergovernamentais. Inicialmente ele está inscrito na Constituição (repartição de atribuições e recursos) e contextualizado em uma cultura política de relações intergovernamentais, que evoluem institucionalmente pela negociação entre os entes federados para uma progressiva reconfiguração da engenharia institucional de organização do Estado federal.

Por isso, nos países federais, a discussão metropolitana é sempre uma questão constitucional, especialmente no complexo caso brasileiro, em que se reconhece autonomia federativa aos municípios e competência local para o planejamento urbano. Desde já faço uma ressalva fundamental para esse debate: uma nova ordem jurídico-institucional não é necessariamente a expressão de uma única fórmula válida para todas as regiões metropolitanas. Tampouco um novo modelo pode ser imposto por leis ou decretos. Ele terá que ser construído e amplamente negociado para adquirir legitimidade social e política que lhe dê suporte, inclusive para sua inscrição na Constituição federal.

Nosso objetivo aqui é contribuir para esse debate defendendo as potencialidades do consórcio público para a cooperação intergovernamental na gestão das regiões metropolitanas do Brasil. Sabemos que esse instrumento, por ser voluntário, impõe seus limites à promoção de políticas públicas metropolitanas. Contudo, a edição da Lei 11.107, de 2005, criou um ambiente favorável e condições adequadas para o planejamento e a execução de serviços de interesse comum entre estados e municípios metropolitanos.

### **Características do pacto federativo brasileiro**

Analisando a história do federalismo brasileiro, identificamos um movimento pendular entre centralização e descentralização que o caracterizou. Essa característica peculiar da nossa Federação remonta à sua origem: é considerada um federalismo de desagregação, pois surge a partir de formação unitária criada pela Constituição política do Império, em 1824, diferente do modelo clássico norte-americano que agrega as 13 colônias britânicas, antes soberanas. Po-

rém, o que torna o federalismo brasileiro singular e sem precedentes no direito internacional é o tratamento constitucional dado aos governos locais. O Brasil, nos termos da Constituição de 1988,<sup>1</sup> considera o município um ente federativo, ou seja, parte integrante de uma Federação, que por isso costuma ser identificada como “trina”, ou tridimensional, por muitos autores.

Para compreender as características do federalismo brasileiro é necessário fazer uma digressão histórica, analisando a evolução do seu pacto federativo. A primeira Constituição Federativa do Brasil, de 1891, buscou inspiração no modelo dual norte-americano, bastante descentralizado, consolidando normativamente uma república federativa bicameral e presidencialista. Entretanto, as condições históricas não podem ser reproduzidas, de modo que, apesar de terem bebido na mesma fonte – os ideais liberais do Iluminismo –, as instituições políticas nacionais ganharam cores próprias, bem diferentes das norte-americanas.

Desde a sua origem, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, reconheceu autonomia aos municípios nos seguintes termos: “Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”.<sup>2</sup> Contudo, a amplitude dos poderes estaduais naquela época submeteu a organização municipal a rígido controle hierárquico, de tal modo que a propalada autonomia dos entes locais não saiu do papel.

A complexa engrenagem política estabelecida na República Velha criou uma situação paradoxal em relação ao poder local. De um lado, os municípios dependiam financeiramente dos governos estaduais e só obtinham verbas para atender as suas necessidades caso os apoiassem. De outro, esses mesmos chefes locais podiam exercer ampla autonomia em relação a todos os assuntos que dissessem respeito aos seus municípios, mesmo aqueles de competência exclusiva da União ou dos estados, como a nomeação de juízes e delegados. Por isso, é comum a afirmação de que “muito mais do que cumprir o papel de manter a unidade na diversidade, o federalismo permitiu, em todos os momentos na nossa história, a acomodação de interesses políticos e econômicos das elites políticas regionais” (Baggio, 2006).

A República Velha é marcada pelas práticas “coronelistas” que preser-

---

<sup>1</sup> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

<sup>2</sup> Art. 68 da Constituição federal.

varam o poder das oligarquias agrárias. Nesse período, predomina a prática em que se destaca a figura do “coronel”, detentor da força eleitoral exercida pelo “voto de cabresto”, de que fala Victor Nunes Leal em sua obra clássica de 1949. O autor aponta os problemas do sistema representativo da época, relacionando-os a aspectos econômicos e sociais da estrutura predominantemente agrária do país, que tinha por base a concentração da propriedade da terra. No cenário rural, a sociedade abrigava uma minoria de grandes proprietários de terra cercados por população pobre deles dependente. O peso político desse eleitorado era bastante significativo na decisão dos pleitos estaduais e federais. Os “coronéis” arregimentavam os eleitores do município ou do distrito, fornecendo valioso apoio ao governo do estado para as eleições. Em consequência disso, os líderes dos partidos tinham de se entender com os chefes políticos locais. O “coronelismo” constitui um compromisso, uma troca de interesses, entre o poder público e o poder privado dos “coronéis” (Leal, 1997).

Posteriormente, a reforma constitucional de 1926 incluiu expressamente a autonomia municipal entre os princípios constitucionais da União.<sup>3</sup> A partir daí, “a autonomia local passaria a comportar interpretação federal e não mais, de forma exclusiva, a interpretação que lhe desse o Estado-membro no exercício do poder de organização do município” (Horta, 1999). Mesmo depois, com a Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas, não houve rompimento com as elites políticas regionais, mas simplesmente se abriu espaço para uma nova elite, cuja base econômica é industrial e urbana, e não mais agrária.

A segunda Constituição Federativa do Brasil, de 1934, esboça um federalismo mais centralizado, cujo paradigma foi a Constituição alemã de Weimar. Essa mudança de paradigma demonstra uma tendência de evolução do federalismo, sentida em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos: a transição do federalismo dual, caracterizado pela não interferência decisória entre os níveis de governo, para um federalismo cooperativo, que prevê a partilha e o consenso para a tomada de decisão. Nesse sentido, a Constituição de 1934 seria o marco constitucional das novas relações intergovernamentais brasileiras (Horta, 1999).

Sob a Constituição de 1934 inaugurou-se o processo de emancipação do município em relação à tutela do estado-membro. A novidade consistiu na especificação do conteúdo da autonomia municipal,<sup>4</sup> materializado na

---

<sup>3</sup> Art. 6º, inc. II, al. “f”.

<sup>4</sup> Art. 13 da Constituição de 1934.

possibilidade de eleição (direta ou indireta) dos prefeitos e vereadores, para organizar os serviços de sua competência, especialmente em sua embrionária capacidade financeira e tributária.<sup>5</sup> Contudo, não há que se sobrevalorizar a dimensão financeira da cooperação intergovernamental. A Constituição de 1934 é ambígua e não impulsiona, de fato, a cooperação, isto é, a gestão conjunta de interesses e serviços comuns, a consonância decisória. Ela “carece precisamente daquele elemento estruturante da cooperação intergovernamental: o consenso/acordo sobre a oportunidade das decisões discursivamente validadas” (Silveira, 2002).

Talvez por isso a nova ordem constitucional não tenha durado; em 18 de dezembro de 1935 ela é emendada, com a criação de figura similar ao estado de guerra. Este estado excepcional alimentou o “autogolpe” do presidente Vargas, que, mesmo tendo sido eleito para o quadriênio pela Constituinte, instaurou a ditadura do Estado Novo. A Carta de 1937 manteve a Federação apenas nominalmente. O Decreto-Lei 1.202, de 8 de abril de 1939 (Código das Municipalidades), ao dispor sobre a administração dos estados e dos municípios, desconstitucionalizou a Federação e implantou a estrutura de um estado unitário com órgãos descentralizados nos entes subnacionais. À revogação da eletividade dos prefeitos,<sup>6</sup> seguiu-se um regime interventorial, em que os prefeitos eram prepostos dos interventores.

O subsequente período democrático, de 1946 a 1964, reconstrói as bases de um federalismo cooperativo municipalista. Nesse período, inovações importantes foram realizadas na questão da divisão da arrecadação tributária entre os entes federativos, criando um regime cooperativo fiscal, em que estados, Distrito Federal e municípios participavam da renda de tributos da União, e os municípios participavam da renda de tributos dos estados, sistema que se aperfeiçoou e foi recepcionado nas Constituições posteriores.

A Constituição de 1946 reconheceu à União muitas competências de planejamento da economia, grandes investimentos estatais, e, em especial, as iniciativas destinadas a reduzir as desigualdades regionais, como a SUDENE.<sup>7</sup> Foi, de fato, a primeira Constituição a refletir o projeto cooperativo brasileiro, considerando que “o Estado Social intervencionista já operava mudanças for-

---

<sup>5</sup> Arts. 8 e 10 da Constituição de 1934.

<sup>6</sup> Arts. 26 e 27 da Carta de 1937.

<sup>7</sup> Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) é uma entidade de fomento ao desenvolvimento socioeconômico da região Nordeste do país, periodicamente afetada por estiagens e com populações com baixo poder aquisitivo e pouca instrução.

tes no federalismo, que puderam se abrigar sem o viés ambíguo da Constituição de 1934, nem o autoritarismo da Carta de 1937” (Ribeiro, 2001).

Nesse período, o conteúdo da autonomia municipal foi restabelecido conforme os padrões de 1934, exceto pelo alargamento da restrição à eletividade dos prefeitos. Em compensação, a possibilidade de intervenção estadual foi restringida pela definição das hipóteses de cabimento na Constituição federal. A capacidade financeira e tributária dos poderes locais também foi reforçada. Pelo fato de a autonomia municipal permanecer como princípio constitucional da União, a sua defesa judiciária conquistou a proteção do Supremo Tribunal Federal (Horta, 1999).

Esse momento democrático é sobrestado pelo regime militar instaurado em 1964, que se estendeu até 1985. No período, que ficou conhecido como “Federalismo Orgânico” (Zimmermann, 2005), a centralização federativa atinge elevado patamar. Pela Constituição de 1967, e sua “emenda” de 1969, tornou-se obrigatória a nomeação de prefeitos das capitais, das estâncias hidrominerais e dos municípios declarados de interesse da segurança nacional; ampliaram-se os casos de intervenção do estado nos municípios; e, ainda, introduziram-se significativas modificações no campo financeiro e tributário, que aumentaram a dependência dos governos subnacionais em relação ao governo central.

Foi nessa época que surgiu, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, a noção jurídica de região metropolitana. Ela surge de forma tardia, já no auge do processo de metropolização do país. Na Constituição de 1967 – e também na “emenda” de 1969 –, a natureza conferida às regiões metropolitanas era meramente a de região de serviços comuns, atribuindo-se a titularidade do interesse metropolitano a uma forma compulsória de associação de municípios. Vale registrar que não havia no texto constitucional<sup>8</sup> qualquer menção à competência dos estados-membros em matérias metropolitanas; contudo, no momento em que as primeiras regiões metropolitanas foram criadas pela Lei Complementar 14, de 1973, já no período de crescente centralização financeira e autoritarismo político, a titularidade dos interesses metropolitanos foi conferida aos estados-membros, excluindo os municípios e a sociedade do processo decisório (Gouvêa, 2005).

---

<sup>8</sup> Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>.

Como consequência dessas medidas que associaram autoritarismo e centralização, cresceu no país a ideia oposta, que alia descentralização e democracia, que também não é verdadeira. Ao longo do período de abertura política e redemocratização do país, esses valores se fortaleceram, influenciando sobremaneira os debates do Congresso Constituinte. Durante essas discussões, a despeito de algumas divergências, todos os estados convergiram na pretensão de ampliação de seus recursos fiscais. O resultado foi a adoção de um modelo federativo notavelmente descentralizado, marcado pelo fenômeno denominado “ultrapresidencialismo estadual” (Abrucio, 1994).

Com a abertura democrática, em 1988, consolidou-se a posição do município na Federação, considerado componente da estrutura federativa.<sup>9</sup> A autonomia política municipal ficou assegurada constitucionalmente pela eleição direta de prefeito e de vereadores para todos os municípios, pelo poder de se auto-organizar garantido pela Lei Orgânica Municipal, pela capacidade de regulação e execução dos serviços públicos sob sua titularidade, e pela competência de legislar sobre assuntos que lhe são reservados exclusivamente, em razão do interesse local, e ainda, nos demais casos, de maneira suplementar.

Em relação às regiões metropolitanas, a Constituição de 1988 transferiu a competência de sua criação da União para os estados-membros, sem a definição de diretrizes nacionais, acrescentando outros instrumentos de coordenação federativa ao texto constitucional, como os conceitos de “aglomerações urbanas” e “microrregiões”, bem como substituiu a expressão “serviços comuns” por “funções públicas de interesse comum”.<sup>10</sup> Essa estadualização do problema metropolitano não colaborou em nada para o enfrentamento da questão, sobretudo pelo consecutivo esvaziamento das funções e competências da esfera estadual no pacto federativo.

De fato, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para a Presidência da República, em 1994, ocorreu, pela primeira vez na história da redemocratização, a vinculação dos compromissos políticos dos novos congressistas à plataforma eleitoral do candidato majoritário vitorioso. Além disso, vários aliados foram eleitos para os governos estaduais, sendo que o sucesso

---

<sup>9</sup> Artigo 1º, *caput* e artigo 18 da Constituição de 1988.

<sup>10</sup> Art. 25, § 3º. Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Fonte: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

dos governadores eleitos estava estreitamente ligado ao plano nacional de estabilização econômica, que também levou a cabo a privatização dos serviços de energia e telefonia, entre outros que eram de competência estadual.

Nessas circunstâncias, as reformas propostas para sustentar o ajuste fiscal, cujo êxito conferia legitimidade política e social ao presidente da República, foram amplamente facilitadas (Abrucio, 2005). O governo FHC concentrou novamente a arrecadação tributária nas mãos da União, especialmente com a criação de contribuições sociais não partilhadas com estados e municípios. Ao mesmo tempo, descentralizou a execução das políticas sociais e urbanas, fortalecendo a competência municipal em detrimento da esfera estadual.

O ajuste fiscal não se limitou ao esforço da União em obter receitas primárias superiores ao crescimento dos gastos do governo federal (superávit primário), pois os governos subnacionais também foram compelidos a fazer sua parte, principalmente mediante acordos de renegociação da dívida, nos quais a União assumiu e refinanciou as dívidas dos estados e dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro por aproximadamente 30 anos (Rezende, Oliveira e Araujo, 2007). Com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), instituída pela Lei Complementar 101, de 2000, o controle da União sobre o ajuste das contas estaduais e municipais ganhou reforço significativo.

Seguindo o movimento pendular que caracteriza o federalismo brasileiro, em 2003, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, essa tendência de concentração da arrecadação na esfera federal se reverteu. O governo Lula, desde o primeiro mandato, empreendeu diversas mudanças na legislação brasileira, com a finalidade de aumentar as transferências de recursos para os governos subnacionais, bem como para melhorar suas potencialidades de arrecadação. Os municípios têm sido os principais beneficiários dessas medidas. O aumento da arrecadação direta dos municípios foi significativo, crescendo de 2,7%, em 1988-89, para 5,5% do bolo tributário entre 1999 e 2005. Segundo dados divulgados pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), os municípios brasileiros contavam em 2009 com 19% da receita pública disponível,<sup>11</sup> contra o percentual de 13% disponível em 2002.

---

<sup>11</sup> A receita pública disponível é um conceito próprio, estabelecido com base nas transferências constitucionais, legais e voluntárias decorrentes da descentralização dos programas federais. Esse conceito foi apresentado na monografia "Justiça fiscal na Federação brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007" (ganhadora do XIII Prêmio da Secretaria do Tesouro Nacional), dos autores André Amorim Alencar e Sérgio Wulff Gobetti. Fonte: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica\\_Fiscal\\_Federacao\\_Brasileira.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIpremio/financas/1tefpXIIIPTN/Justica_Fiscal_Federacao_Brasileira.pdf)>.

O lançamento, em 2007, pelo governo federal, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)<sup>12</sup> escancarou a falta de um patamar de organização governamental nas regiões metropolitanas. O programa, que pretende aplicar em quatro anos um total de investimentos em infraestrutura da ordem de R\$ 503,9 bilhões, nas áreas de transporte, energia, saneamento, habitação e recursos hídricos, com foco nas regiões metropolitanas, teve seu cronograma de execução comprometido pela inexistência de projetos estruturantes desses territórios.

### **A promessa democrática da autonomia municipal e os limites à descentralização das políticas públicas**

Como vimos, a fórmula jurídico-institucional adotada para a gestão das regiões metropolitanas durante o regime militar (1967-1984) permitiu que elas se tornassem instâncias políticas importantes a serviço do governo federal, alavancando o crescimento econômico promovido no período. É preciso registrar que, a despeito da falta de democracia, própria do regime ditatorial, em alguns casos a gestão das regiões metropolitanas promoveu avanços consideráveis, sobretudo do ponto de vista urbanístico e ambiental.

As nove primeiras regiões metropolitanas foram criadas pelas Leis Complementares 14/73 e 20/74, que constituíram as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Nessas leis foram definidos como serviços de interesse comum: I – Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II – Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III – Uso do solo metropolitano; IV – Transportes e sistema viário; V – Produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI – Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII – Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> O PAC é um conjunto de investimentos organizado sob três eixos decisivos: infraestrutura logística, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infraestrutura energética, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infraestrutura social e urbana, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa “Luz para Todos” e recursos hídricos.

<sup>13</sup> Art. 5º da Lei Complementar 14/73.

Estabeleceu-se que seriam criados por lei estadual os conselhos deliberativo e consultivo, o primeiro incumbido de promover o planejamento e coordenar a execução dos serviços comuns, e o segundo de oferecer sugestões. O Conselho Deliberativo seria composto por cinco membros nomeados pelo governador, sendo um escolhido em lista tríplice apresentada pelo prefeito da capital e outro pelos demais prefeitos. O Conselho Consultivo, por sua vez, teria um representante de cada município.

O modelo de gestão ficou a cargo de cada estado, podendo assumir a forma de “concessão do serviço à entidade estadual, constituição de empresa de âmbito estadual, ou mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos”. A participação dos municípios seria estimulada por um critério de “preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos” e acréscimo na cota do fundo de participação dos municípios.

A referida lei complementar foi objeto das mais variadas interpretações, havendo quem a considerasse completamente inconstitucional. Sem pretender fazer uma recuperação integral desse debate, basta registrar que aqueles que reconheceram legitimidade à lei entenderam que a competência para a gestão dos serviços metropolitanos fora por ela transferida para os estados, enquanto outros sustentaram que, sendo competência da Constituição federal, a lei era inconstitucional.

No mesmo sentido, quanto ao cumprimento do planejamento metropolitano pelos municípios, houve polêmicas. Alguns o consideraram compulsório, sujeitando o prefeito infrator à intervenção, enquanto outros entenderam que a colaboração municipal só poderia ser induzida por técnicas de fomento. O resultado prático da experiência brasileira das regiões metropolitanas foi a estadualização de alguns serviços – menos por força da lei, mas especialmente pelo fato de que o principal estímulo para a criação de companhias de saneamento e habitação pelos estados foram as condições estabelecidas pelo Banco Nacional da Habitação para o recebimento de financiamentos.

Embora essa transferência de funções para a esfera regional tenha propiciado o planejamento integrado de cada serviço em termos territoriais, não garantiu a coordenação entre os próprios órgãos responsáveis por cada serviço, que não se integraram à estrutura de planejamento metropolitano criada. Além disso, muitos serviços de interesse metropolitano, como a disposição final do lixo e a política de uso e ocupação do solo urbano, continuaram a ser geridos pelos municípios, o que impediu o encaminhamento de soluções definitivas.

A Constituição de 1988, ao inovar o desenho federativo brasileiro reconhecendo os municípios como entes federados, desenhou uma nova ordem institucional e federativa, sem precedentes no direito comparado. No que diz respeito à (re) configuração das relações intergovernamentais, a nova Constituição consagrou o processo de descentralização política, fiscal e administrativa do país: fortaleceu a autonomia e a base tributária dos governos subnacionais, aumentou o volume das transferências de recursos intergovernamentais, bem como redefiniu os papéis dos entes federados, descentralizando competências, sobretudo as relativas às políticas sociais.

É exatamente nesse aspecto das competências municipais que fica evidente a importância do município no Brasil. A atual Constituição confere amplos poderes aos municípios, como: legislar sobre assuntos de interesse local;<sup>14</sup> suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;<sup>15</sup> instituir e arrecadar tributos próprios e aplicar as suas rendas;<sup>16</sup> organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local;<sup>17</sup> manter programas na área da educação pré-escolar e do ensino fundamental;<sup>18</sup> prestar serviços de assistência à saúde da população;<sup>19</sup> promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo;<sup>20</sup> aprovar, mediante lei municipal, seu plano plurianual, suas diretrizes orçamentárias e seu orçamento anual;<sup>21</sup> e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.<sup>22</sup>

Além destas, a Constituição atribuiu aos municípios também competências comuns à União e aos estados-membros, como: cuidar da saúde e da assistência a portadores de deficiência;<sup>23</sup> proporcionar os meios de aces-

---

<sup>14</sup> Art. 30, inciso I.

<sup>15</sup> Art. 30, inciso II.

<sup>16</sup> Art. 30, inciso III.

<sup>17</sup> Art. 30, inciso V.

<sup>18</sup> Art. 30, inciso VI.

<sup>19</sup> Art. 30, inciso VII.

<sup>20</sup> Art. 30, inc. VIII, combinado com art. 182, par. 1º.

<sup>21</sup> Art. 165.

<sup>22</sup> Art. 182, *caput*.

<sup>23</sup> Art. 23, inciso II.

so à cultura, à educação e à ciência;<sup>24</sup> proteger o meio ambiente e combater a poluição;<sup>25</sup> preservar as florestas, a fauna e a flora;<sup>26</sup> fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;<sup>27</sup> promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;<sup>28</sup> e combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.<sup>29</sup>

A regulamentação dessas competências comuns é hoje uma das grandes pendências do projeto cooperativo brasileiro, justamente porque elas se referem a tarefas cuja execução deve ser feita sob regime de cooperação entre entes federados<sup>30</sup> por meio de leis complementares que até o momento não foram editadas.

A descentralização foi igualmente acompanhada da tentativa de democratizar o plano local. Chama atenção a instituição de canais de participação na gestão pública, que integraram novos atores sociais na formulação e execução de políticas públicas, tanto pela instituição dos conselhos setoriais de políticas sociais, previstos na Constituição, como pela criação de novos mecanismos de participação na gestão pública, cujo exemplo mais conhecido é o “Orçamento Participativo”.<sup>31</sup>

Porém, as conquistas democráticas dos governos locais não garantem eficiência na prestação dos serviços públicos, sobretudo na gestão dos serviços metropolitanos, que colocam em evidência os limites da descentralização. Analisando a evolução histórica do federalismo no Brasil, fica nítido que a autonomia municipal não nasceu na história recente do país, nem decorre simplesmente de ímpeto democrático pós-regime militar. Ao contrário, ela é fruto de uma construção histórica e política, cujas raízes vamos encontrar no Brasil colônia, influenciado pela cultura portuguesa.

---

<sup>24</sup> Art. 23, inc. V.

<sup>25</sup> Art. 23, inc. VI.

<sup>26</sup> Art. 23, inc. VII.

<sup>27</sup> Art. 23, inc. VIII.

<sup>28</sup> Art. 23, inc. IX.

<sup>29</sup> Art. 23, inc. X.

<sup>30</sup> Nos termos do parágrafo único do art. 23.

<sup>31</sup> Orçamento Participativo (OP) é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos, geralmente o orçamento de investimentos de prefeituras municipais, por intermédio de processos de participação cidadã.

Desde as origens, o Estado nacional brasileiro detém forte tradição de dominação a partir do local. No processo de colonização, o domínio local serviu à Coroa portuguesa; na República, subordinado ao “coronelismo”, permitiu a manutenção das elites oligárquicas no poder. Portanto, não é de se estranhar que a autonomia federativa que os municípios receberam no processo de redemocratização do Brasil também possa servir ao propósito de dominação das estruturas do poder, num efeito cascata inverso.

Mesmo assim, Celina Souza, ao analisar o processo decisório ocorrido na Assembleia Nacional Constituinte (1988), em relação às mudanças na Federação e à decisão de descentralizar o poder político e financeiro para as esferas subnacionais, conclui que: “embora a decisão de descentralizar o poder político e financeiro, o que gerou um novo federalismo, tenha sido marcada por conflitos, tensões e contradições, ela favoreceu a consolidação da democracia, tendo tornado o Brasil um país mais ‘federal’, pela emergência de novos atores no cenário político e pela existência de vários centros de poder soberanos que competem entre si” (Souza, 1997).

De fato, no Brasil, a ideia democrática sempre esteve associada à concepção federativa (regra que não pode ser transplantada para outros países), tanto que quando uma faltou a outra tampouco se realizou. Não são poucos os exemplos na nossa história de ajuda da Federação na construção de um país mais democrático. Contudo, parece-nos que a promessa democrática da Federação “trina” ainda não foi realizada, permanecendo ameaçada pela tradição da dominação a partir do local, que mantém no poder as elites políticas regionais por meio da lógica de cooptação das elites locais.

O final da década de 1990 é marcado por intensos debates em torno das limitações acarretadas pelo processo de municipalização de políticas públicas no Brasil. Dentre esses, destaca-se a falta de um papel mais ativo por parte dos governos estaduais na coordenação regional do processo de descentralização, frente ao aumento de gastos sociais observado, principalmente, no âmbito dos governos municipais.

Verifica-se nesse período um total descaso em relação aos instrumentos de coordenação federativa, sobretudo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde residiam aproximadamente 76 milhões de pessoas (45% da população nacional) que, por sua vez, possuíam uma renda agregada mensal de aproximadamente R\$ 31 bilhões no ano 2000, ou seja, 61% da renda nacional (Ribeiro, 2008). Portanto, são regiões que exigem uma maior articulação política e institucional entre os três níveis de governo, sobretudo

entre o governo estadual e os governos municipais, para a construção de uma ação conjunta de âmbito sub-regional.

A proposta da Constituição de 1988 (art. 25, §3º), de transferir a competência para criar as regiões metropolitanas da União para os estados, longe de resolver o problema, agravou-o. Sobre o dispositivo constitucional existem ainda algumas polêmicas de interpretação. A primeira delas é se a concordância dos municípios seria necessária para que houvesse a sua integração à região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal (STF) já decidiu que a integração é compulsória e independente da vontade dos municípios, sendo necessária apenas lei complementar estadual.<sup>32</sup>

A segunda polêmica, ainda não resolvida pelo Supremo, diz respeito à participação do estado. A questão é se a criação de uma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, levaria ou não à criação de um órgão ou entidade intermunicipal, que reunisse diversos municípios, ou que reunisse município e estado (interfederativa).

A primeira posição, a da “intermunicipalidade”, deriva de interpretação literal do texto constitucional, para o qual a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião é “constituída por agrupamento de municípios limítrofes”. Portanto, nos termos literais do dispositivo constitucional, dela não faz parte o estado. Essa interpretação<sup>33</sup> ainda está em curso perante o STF. Ou seja, os ministros interpretam que o papel neutro do estado, por não compor a região metropolitana, é fundamental para que possa exercer com legitimidade e alcance devidos a sua competência de instituir.

A segunda tese propõe instituir figura parecida com os *kreise* (distritos) alemães, fundamentada em interpretação mais abrangente do sentido do texto constitucional, para considerar implícito nele a referência à participação do estado na região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.<sup>34</sup> Seus argumentos concentram-se em dois aspectos: as regiões metropolitanas instituídas durante o regime militar incluem os estados, e seria traumático modificá-las agora; e a presença do estado seria essencial para garantir que a região metropolitana possa exercer o seu papel com eficácia. O desfecho desse debate ainda permanece pendente de deliberação do Supremo Tribunal

---

<sup>32</sup> Ver decisões das ADIs 1841-RJ e 796-ES.

<sup>33</sup> ADI 1842-RJ e 2077-BA.

<sup>34</sup> ADIs 1842-RJ e 2077-BA.

Federal, e pode vir a definir uma nova ordem jurídica para a gestão metropolitana, principalmente sobre os serviços de saneamento básico, cuja titularidade é disputada entre o estado e os municípios metropolitanos.

Qualquer que seja o modelo que venha a ser adotado no âmbito das relações intermunicipais, a persistência de uma cultura política localista que se pretende “autossuficiente” no âmbito dos governos locais tem limitado, e muitas vezes até impedido, a cooperação federativa nos territórios metropolitanos. Esse comportamento é denominado “municipalismo autárquico”, expressão cunhada por Celso Daniel<sup>35</sup> para identificar uma postura reivindicatória dos prefeitos por mais recursos – como se a ação municipal, exclusivamente, fosse suficiente para atender às demandas sociais –, que negligencia o potencial da cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de políticas públicas, sobretudo em face da problemática regional e da interdependência das redes urbanas como fator de potencialização da economia local (Losada, 2008).

Finalmente, importa também registrar que a sobrevivência, no plano local, de uma cultura política antirrepublicana é um obstáculo à cooperação intergovernamental, impedindo que o processo descentralizador seja democrático. Isso fica explícito, por exemplo, nos processos de transição governamental em que há rompimento com o poder político local pela eleição de um candidato de oposição. Nesses casos, não é incomum o desmantelamento da máquina administrativa e o desaparecimento de dados e registros municipais. Os novos prefeitos, em geral, tomam posse com pouco, senão nenhum, conhecimento da administração, aumentando o risco de descontinuidade dos serviços públicos prestados à população.

Em síntese, no Brasil, “no plano intergovernamental, não se constituiu uma coordenação capaz de estimular a descentralização ao longo da redemocratização” (Abrucio, 2005). Portanto, a “promessa democrática da autonomia municipal” ainda não foi realizada, permanecendo ameaçada pela tradição da dominação a partir do local, que mantém no poder as elites políticas regionais por intermédio da lógica de cooptação das elites locais.

---

<sup>35</sup> Celso Daniel foi prefeito do município de Santo André (SP) e uma grande liderança da experiência pioneira do Consórcio do ABC, tendo sido assassinado em 2001, durante seu segundo mandato.

## **Ausência de regulamentação dos instrumentos de cooperação e coordenação federativa**

Tanto em razão da crise de legitimidade pela qual passava o governo federal no final do regime militar como devido ao aprofundamento da crise fiscal do Estado que se seguiu, o processo de descentralização foi marcado pela falta de coordenação, de uma estratégia geral e de diretrizes políticas claras no que tange ao processo de redefinição de competências entre as diferentes esferas de governo. Nesse sentido, o desenho institucional e financeiro da descentralização de políticas públicas foi construído *a posteriori*, seguindo um modelo diferenciado para cada área setorial de políticas sociais (Almeida, 1995).

É bem verdade que o texto da Constituição de 1988, desde logo, tentou abarcar diversos princípios do federalismo cooperativo, relativos ao desenvolvimento local e regional, dentre os quais podemos citar:

- Art. 3º, no qual estão elencados os objetivos fundamentais da República Federativa, com a referência à construção de uma sociedade solidária e a redução das desigualdades regionais.
- Art. 23, parágrafo único, em que figura a necessidade de edição de leis complementares para fixar normas de cooperação entre a União, os estados e o Distrito Federal, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.
- Art. 25, § 3º, que permite aos estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções de interesse comum.
- Art. 43, que aponta para a necessária edição de lei complementar dispendo sobre as condições para integração de regiões em desenvolvimento e para composição de organismos que executarão os planos regionais de desenvolvimento econômico e social.
- Art. 161, que em seu inciso II se refere à promoção do equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios.
- Art. 241, que trata dos consórcios e convênios de cooperação para a gestão associada de serviços públicos.

Contudo, uma grande parte desses dispositivos constitucionais que viriam a apoiar institucionalmente a configuração federativa do pacto constitucional de 1988, no que diz respeito aos mecanismos e instrumentos de

articulação de atribuições entre as esferas de governo, ainda não foi regulamentada. Já nos referimos à ausência de regulamentação do art. 23, que deveria fixar as normas de cooperação entre os entes da federação para o exercício das competências comuns. Além disso, sobre o tema metropolitano, fica evidente a falta de diretrizes nacionais para os estados instituírem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, o que dificulta o uso dessas categorias e de instrumentos de coordenação para o financiamento e a execução das políticas públicas no plano nacional.

Análises sobre a crise federativa brasileira salientam o desenho inconcluso da Constituição de 1988 como um fator que contribuiu para a “ingovernabilidade”, a desorganização e a falta de racionalidade nos gastos na prestação de serviços públicos, sobretudo nas regiões metropolitanas, que, em razão da sua complexidade, concentram a maior parte do passivo social do país. A concretização do federalismo cooperativo brasileiro depende, portanto, da construção de uma norma infraconstitucional, isto é, de regras e procedimentos claros que confirmem uma forma mais institucionalizada para a cooperação intergovernamental (Silveira, 2002).

A quantidade de competências comuns difusas e mal definidas teria provocado tanto a superposição de iniciativas em uma mesma área de atuação, por parte das diferentes esferas de governo, como a omissão do poder público em atribuições que não foram devidamente definidas constitucionalmente (Camargo, 1999). Cabe ressaltar que as enormes desigualdades regionais e sociais do país, que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, dificultam uma definição rígida e vertical de competências entre as esferas de governo. Foi com essa preocupação que os constituintes elencaram as competências comuns que deveriam ser executadas conjuntamente pelas três esferas de governo, expressas no art. 23 da Constituição federal.

A falta de instrumentos institucionais efetivos de cooperação e articulação intergovernamental no âmbito da Constituição de 1988 explica, em grande parte, as fragilidades do processo de descentralização no país, o que teria levado a uma “compartimentalização” artificial das atribuições entre esferas de governo (Abrucio e Soares, 2001). Portanto, a regulamentação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental e a criação de novos âmbitos de pactuação e negociação entre as esferas de governo, como os consórcios, tornam-se cada vez mais importantes para equacionar os problemas de coordenação e cooperação federativa, assim como para repensar e atualizar a função da União como agente articulador e mediador da dinâmica federativa.

No que diz respeito às assimetrias existentes entre os entes federados, já ressaltamos que o universo dos 5.563 municípios brasileiros é marcado por uma grande heterogeneidade no que diz respeito a indicadores sociais, densidade demográfica, dinâmica econômica, capacidade tributária do território e capacidade técnica e gerencial de sua administração. Essa configuração dificulta a definição de arranjos institucionais efetivos na formulação, na implementação e no controle de políticas públicas plurimunicipais, como as metropolitanas.

Para garantir o projeto cooperativo constitucional, é necessário desenvolver soluções para enfrentar a acentuada heterogeneidade dos municípios brasileiros e a reduzida capacidade técnica, administrativa e financeira, especialmente dos municípios menores. A grande maioria deles (89,8%) tem até 50 mil habitantes, abrigando 34,5% da população, enquanto uma pequena parcela, com mais de 500 mil habitantes (0,6%), comporta aproximadamente 29% da população nacional, ou seja, nos 35 municípios mais populosos do Brasil vivem quase 53 milhões de pessoas. Outro fato que chama a atenção é o número de pequenos municípios, com menos de 10 mil habitantes (2.670 unidades), que representam 48% do total de municípios brasileiros. Esses pequenos municípios são justamente aqueles que apresentam escala inadequada para a prestação de determinados serviços públicos e mais dependem das transferências intergovernamentais para sua sustentabilidade (IBGE, 2006).

Pode-se assim dizer que grande parte dos municípios brasileiros não possui ainda condições efetivas de exercer as competências que lhes foram atribuídas pela Constituição, tampouco sua autonomia. Isso se reflete na excessiva dependência das transferências intergovernamentais da grande maioria dos municípios brasileiros, em razão da sua reduzida capacidade tributária, do exercício pouco efetivo da gestão fiscal ou até mesmo da simples renúncia a esta atribuição constitucional. Além do mais, houve uma multiplicação do número de municípios que passaram a receber automaticamente as transferências constitucionais<sup>36</sup> a partir do processo de descentralização até a promulgação da Emenda Constitucional 15, de 1996.

Existe, portanto, um impacto diferenciado do processo ainda recente de descentralização de políticas públicas nos pequenos municípios brasileiros, que possuem escala insuficiente para a prestação de serviços públicos. Nesse sentido, o consórcio público intermunicipal responde de forma mais

---

<sup>36</sup> De 1988 à promulgação da Emenda Constitucional 15, de 1996, foram criados 1.327 novos municípios, representando um incremento de 31,57%.

adequada às demandas de cada município, com um ganho de escala no exercício de competências e interesses comuns.

Os governos estaduais, por sua vez, apresentam igualmente uma grande diversidade quanto à sua capacidade fiscal e administrativa. Basta dizer que na extensão continental do país, dos 27 estados que compõem a Federação (incluindo o Distrito Federal), apenas três dos quatro estados que compõem a região Sudeste (SP, RJ e MG) concentram 54,1% do PIB nacional, 41% da população brasileira, em um espaço geográfico que cobre apenas 10,9% do território nacional. Por outro lado, a região Norte contava com apenas 7% da população brasileira, representando quase a metade do território nacional (45,4%), com baixa densidade populacional.

O Sul, com 14,7% da população, é um território que no seu conjunto aparece mais equilibrado quanto aos indicadores de participação no PIB (17,6%) e com uma reduzida dependência das transferências federais constitucionais (Fundo de Participação dos Estados) na formação da receita regional. A proporção dos recursos transferidos da União na formação da receita líquida da região é de 13,32%, logo após a macrorregião do Sudeste (12%), que produz metade das receitas nacionais. A macrorregião do Nordeste, no outro extremo, contava no mesmo ano com 22,91% da população e produziu 13,52% do PIB, em 18,3% do território nacional. Finalmente, o Centro-Oeste, com 19% do território, 7% da população e 7,4% do PIB nacional, constitui uma região que está sofrendo transformações profundas, por tratar-se da nova frente pioneira do país (IBGE, 2006).

Aliado a isso, os estados federados apresentam grande diversidade em sua capacidade econômica, tributária e administrativa, em decorrência dos diversos estágios de institucionalização do poder público em seus territórios. Nesse sentido, os antigos territórios federais que foram convertidos em estados federados entre o final da década de 1970 e o final da década de 1980 se encontram ainda no processo de *state building* e construção do seu aparato público.<sup>37</sup> Finalmente, observa-se que a abertura dos mercados, no começo dos anos 1990, aprofundou o processo de diversificação socioeconômica intrarregional, no âmbito das cinco macrorregiões do país. Assim, as macrorregiões têm perdido parte do valor de referência que possuíam anteriormente na formulação de uma política nacional de desenvolvimento regional (Ministério da Integração Nacional, 2003).

---

<sup>37</sup> Cinco novos estados foram criados paralelamente ao processo de democratização do país: Mato Grosso do Sul (1977), Roraima (1980), Rondônia (1981), Amapá (1986) e Tocantins (1988).

As desigualdades regionais e sociais do Brasil, somadas às diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes federados, tencionam as relações intergovernamentais do país. Nesse sentido, a Federação brasileira constitui um importante mecanismo mediador das profundas desigualdades socioeconômicas regionais e sociais características do país. O governo federal certamente possui um papel relevante na instituição de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que permitam compensar as desigualdades regionais e manter a coesão da nação. No entanto, a médio e longo prazo, a consolidação da Federação brasileira exige igualmente o fortalecimento institucional, por meio da solidificação de certa autonomia financeira, da capacidade administrativa e gerencial dos entes federados e, sobretudo, de uma maior efetividade dos instrumentos de coordenação e cooperação federativos.

Por isso, pelo menos desde 2003, o fortalecimento das esferas subnacionais é uma aposta estratégica do governo federal, com o objetivo de promover uma repactuação federativa que viabilize um novo ciclo histórico de desenvolvimento, capaz de enfrentar a agenda estrutural da pobreza e das desigualdades sociais e regionais do país.

Segundo Vicente Trevas, “a potencialização da Federação brasileira tem sido operacionalizada em duas frentes principais. Em primeiro lugar, trata-se de fomentar um maior diálogo intergovernamental que seja capaz de levar em consideração os contenciosos federativos e promover a elaboração de uma agenda compartilhada que possibilite ganhos coletivos” (Trevas, 2004). Segundo o autor, não se trata apenas de promover uma renegociação constitucional sobre a repartição de competências e recursos, por sinal extremamente complexa. Trata-se de desenvolver uma maior interlocução entre os entes federados, que supere as negociações bilaterais tradicionais e requalifique as relações intergovernamentais do país, por meio da constituição de fóruns e instâncias de pactuação federativa. Exemplos disso podem ser encontrados em todos os programas prioritários do governo, com destaque para o PAC e o Programa Territórios da Cidadania.<sup>38</sup>

Uma segunda estratégia de potencialização da organização federativa do estado brasileiro diz respeito à promoção de uma maior articulação de

---

<sup>38</sup> “Territórios da Cidadania” é um programa federal que reúne 135 ações de desenvolvimento regional e de garantia de direitos sociais, que beneficiará só no primeiro ano cerca de mil municípios brasileiros. Os 60 territórios foram escolhidos por apresentarem o menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do país e baixo dinamismo econômico.

iniciativas e políticas públicas realizadas pelas diferentes esferas de governo, por meio da criação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental. Ambas as estratégias implicam o desenvolvimento de uma nova cultura política de pactuação e negociação intergovernamental.

Desde o início do primeiro mandato do presidente Lula se observa a realização de um conjunto de iniciativas de pactuação de agendas junto aos entes subnacionais. Essa experiência tem demonstrado a fragilidade das iniciativas de pactuação intergovernamental de uma agenda compartilhada, em um país marcado por desigualdades regionais e sociais como o Brasil. Cada vez mais se explicitam os contenciosos federativos que tencionam as relações intergovernamentais no país, sobretudo em decorrência das desigualdades fiscais e socioeconômicas entre os entes federados.

### **Os consórcios públicos: desafios e possibilidades para a promoção de políticas públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Brasil**

A Lei 11.107, de 2005, que trata dos consórcios públicos, dá nova regulamentação à cooperação horizontal e vertical entre as três esferas de governo para gestão compartilhada de políticas públicas, instituindo um arcabouço legal e institucional para a concretização do federalismo cooperativo no país, cujos princípios enunciados na própria Constituição de 1988 careciam de regulamentação. A fundamentação jurídica da Lei dos Consórcios Públicos está diretamente vinculada à Emenda Constitucional 19, de 1998, que modificou a redação do art. 241 para os seguintes termos:

“Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem com a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”.

O consórcio público constitui essencialmente um novo instrumento de gestão intergovernamental, que possibilita uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre as diferentes esferas de governo. Colocou-se assim, à disposição dos entes federados, um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação e cooperação intergovernamental no espaço macro e sub-regional, portanto ideal para as regiões metropolitanas.

A alternativa dos consórcios públicos para a gestão metropolitana estaria também em maior sintonia com a tese da intermunicipalidade, que tudo

indica ser a dominante no Supremo Tribunal Federal. Por ela reconhece-se a competência do Estado para instituir a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, cabendo à lei complementar estadual dispor sobre o funcionamento de tais intermunicipalidades; ela não assegura, porém, a participação do Estado na gestão das funções públicas de interesse comum.

De qualquer forma, independentemente do que venha a ser decidido, é necessário induzir o uso de instrumentos voluntários. Nesse sentido, acreditamos que os consórcios públicos são mais eficazes para uma atuação realmente integrada dos entes federados, desde que os contratos celebrados no âmbito da cooperação federativa possuam proteção jurídica adequada.

Não há dúvida de que as regiões metropolitanas, pelos sérios problemas que enfrentam, necessitam da atuação conjunta dos diversos entes da Federação, inclusive da União; entretanto essa atuação conjunta deve se dar de forma democrática e respeitar os equilíbrios da Federação brasileira. Isso porque as soluções que provocam o desequilíbrio, forçando a centralização aparentemente mais racional, acabam por se tornar ineficazes, gerando justamente o efeito oposto. É o que nos ensina a prática política brasileira.

De fato, a instituição de um consórcio público não é simples, pois requer todo um processo de debate, articulação e negociação política em torno da definição das cláusulas do contrato de constituição do consórcio, como o peso político de cada ente na articulação institucional, os objetivos comuns e a forma de financiamento da gestão compartilhada, entre outros. Essas definições, expressas nas cláusulas do contrato de constituição do consórcio (protocolo de intenções), devem ainda ser apreciadas pelas respectivas casas legislativas de cada ente partícipe do consórcio (ratificação por lei), em respeito à autonomia de cada ente, assegurada pela Constituição.

A ratificação por lei dos protocolos de intenção, que assim se convertem em contratos de constituição dos consórcios, tem a função de transformar as obrigações firmadas pelos governantes em obrigações legais do ente, e não mais do prefeito ou do governador, mas do município e do estado. Portanto, a conversão em lei torna as obrigações pactuadas exigíveis do(s) e pelo(s) governante(s) em exercício a qualquer tempo, ou melhor, no prazo disposto no contrato, que também pode vir a ser indeterminado.

Sabemos que o consórcio público não é um instrumento de coordenação como exigira o problema metropolitano. Trata-se de um instrumento de cooperação federativa, que exige, portanto, a adesão voluntária do ente. Ocorre que, na atualidade, dentro do nosso regime constitucional, não há meios de obrigar entes autônomos a cooperarem entre si. Já o consórcio pú-

blico, depois de firmado o seu contrato constitutivo, cria obrigações para os partícipes – que são os entes da Federação e não os governantes –, superando a fragilidade jurídica dos arranjos de cooperação tradicionais, como os convênios e consórcios administrativos.

O novo estatuto do consórcio público constitui-se, assim, num instrumento estável do ponto de vista jurídico-institucional. Isso porque conserva a flexibilidade necessária para a formalização de uma gestão intergovernamental capaz de assumir diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público, com formas diferenciadas de contribuição entre os entes consorciados, sem com isso possuir um caráter de precariedade. É possível constituir um consórcio atendendo às especificidades de cada serviço público, em busca de uma escala mais adequada à prestação desses serviços, coerente com o acordo político próprio de cada arranjo institucional, a exemplo dos serviços de transporte urbano e saneamento básico,<sup>39</sup> que vêm sendo objeto de consórcios públicos no Brasil.

Porém, também é possível utilizar o consórcio público para funções públicas integradas de interesse metropolitano, como planejamento e elaboração de projetos estruturantes do território,<sup>40</sup> além de assistência técnica aos municípios e diversas ações administrativas comuns e de tecnologia da informação. O consórcio público atende assim à demanda de uma maior institucionalização da cooperação intergovernamental para a gestão consorciada de atribuições compartilhadas, que permite contribuições diferenciadas de financiamento e poder de decisão entre as esferas de governo consorciadas no âmbito do território, levando em consideração as desigualdades na capacidade administrativa e financeira dos entes federados (Almeida, 1995).

Além disso, o consórcio público, apesar de formado exclusivamente pelos entes da federação, também pode ser instrumento favorecedor da governança metropolitana, mediante constituição de câmaras ou conselhos com participação social. Nada impede que na estrutura de um consórcio sejam criadas instâncias, inclusive com caráter deliberativo, reproduzindo, as-

---

<sup>39</sup> No Brasil, as primeiras experiências nessas áreas, e portanto paradigmas para as demais, foram a constituição do Consórcio Público de Saneamento do Sul do Piauí (CORESA) e do Consórcio Público de Transporte da Grande Recife, em Pernambuco.

<sup>40</sup> Essa, inclusive, foi a proposta do pioneiro Consórcio do Grande ABC, em São Paulo, que constituiu na região o Parlamento metropolitano. Registre-se, entretanto, que o Consórcio do ABC é anterior à Lei dos Consórcios e ainda está debatendo possíveis mudanças nos seus estatutos para migrar para o novo modelo, que permite sua constituição como pessoa jurídica de direito público.

sim, quando couber, o princípio de gestão democrática das cidades, inclusive da cidade metropolitana. A ideia não é nova. Nos anos 1950 já se falava em uma estrutura político-administrativa apropriada para as áreas metropolitanas como uma alternativa para atender aos interesses comuns intermunicipais ou regionais. Vitor Nunes Leal chegou a sugerir “a instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira”. Para ele, essa forma seria a que melhor poderia conciliar a conveniência da centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional (Leal, 1997).

Com o advento da Lei 11.107, de 2005, a ideia de Nunes Leal tornou-se possível. A Lei dos Consórcios Públicos compatibiliza o respeito à autonomia dos entes federados com o fomento de uma maior interdependência e articulação entre as esferas de governo, considerando as grandes desigualdades regionais e assimetrias existentes entre as administrações públicas que compõem a Federação brasileira.

Há uma grande diversidade de políticas públicas, para além das funções metropolitanas, que podem apresentar uma melhor resolução e efetividade, por meio de uma ação intergovernamental no âmbito territorial que seja capaz de produzir ganhos de escala consideráveis, utilizar com mais racionalidade os recursos públicos e promover o fortalecimento dos entes federados na realização de suas atribuições. Destacam-se, entre outras, a questão da recuperação e proteção ambiental, a gestão de bacias hidrográficas, o tratamento e a destinação de resíduos sólidos.

A cooperação entre esferas de governo permite igualmente a prestação compartilhada de assistência técnica e o compartilhamento de bens e pessoal qualificado entre as administrações públicas associadas. Além do mais, a criação de novos arranjos institucionais de articulação e pactuação entre os entes federados poderia pavimentar a construção de um novo projeto nacional de desenvolvimento. Nota-se, nesse sentido, que a promoção do desenvolvimento local está cada vez mais sendo colocada como uma tarefa a ser realizada no âmbito do espaço sub-regional, onde podem ser articulados e fortalecidos os fluxos econômicos e sociais.

Assim, a Lei dos Consórcios Públicos consolida o quadro administrativo e legal da cooperação federativa, que vem se intensificando a partir da década de 1990, sobretudo no âmbito municipal e setorial, embora o quadro jurídico institucional seja insuficiente para sua consolidação. De fato, o novo estatuto dos consórcios públicos dá maior segurança jurídica aos entes

federados consorciados, tanto no fortalecimento do efeito de vinculação do acordo de cooperação intergovernamental como no ato de formação ou extinção do consórcio ou de retirada voluntária de um ente consorciado, assim como também em uma maior formalização das contribuições financeiras e das responsabilidades assumidas.

A figura do consórcio público favorece a institucionalização da cooperação intergovernamental, por meio do cumprimento dos preceitos da administração pública e da gestão fiscal, facilitando a prestação de contas dos entes consorciados frente aos Tribunais de Conta e ao Ministério Público, e permitindo a transferência de recursos fiscais e financiamentos intergovernamentais.

A criação de um novo instrumento de cooperação federativa e de gestão intergovernamental de políticas públicas no país constitui, portanto, uma estratégia fundamental frente à escassez de recursos financeiros, às diferenciações regionais na capacidade gerencial e fiscal dos entes federados, à profundidade das desigualdades sociais e à natureza cada vez mais complexa dos problemas urbanos e ambientais, que exigem soluções intersetoriais e intergovernamentais.

Assim, uma maior articulação e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas poderá fortalecer as três esferas de governo na realização de suas atribuições e viabilizar a consolidação do processo de descentralização político-administrativo, garantindo, dessa forma, uma prestação de serviços públicos de qualidade para o conjunto da população brasileira.

Trata-se de conferir uma maior institucionalidade à cooperação articulada entre as três esferas de governo. Nesse sentido, a Lei dos Consórcios Públicos é um instrumento de reforma do Estado que fortalecerá a Federação brasileira em sua engenharia institucional, constituindo um mecanismo de cooperação intergovernamental com a potencialidade de repactuar a Federação em diversas escalas territoriais e, assim, contribuir com a implementação de uma grande diversidade de políticas públicas.

## **Referências bibliográficas**

ABRUCIO, L. F. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Rev. Sociologia e Política*, n. 24, Curitiba, junho de 2005.

- \_\_\_\_\_. Os barões da Federação. *Lua Nova*, n. 33, São Paulo: Cedec, 1994.
- ABRUCIO, L. F.; SOARES, M. M. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas, n. 24, 2001.
- ALMEIDA T. M. *Federalismo e políticas sociais*. Cepal, Série Políticas Sociais, junho de 1995.
- ANDERSON, G.. Federalism: an introduction. In: *Forum of Federations*. Canadá: Oxford University Press, 2008.
- BAGGIO, R. C. *Federalismo no contexto da nova ordem global*. Curitiba: Juruá, 2006.
- CAMARGO, A. A reforma-mater, os riscos (e os custos) do federalismo incompleto. *Parcerias Estratégicas*, n. 6, março de 1999.
- GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- HORTA, R. M. *Direito Constitucional*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE, *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios*. Rio de Janeiro, 2006.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1997.
- LOSADA, P. R. O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. Artigo apresentado no XIII Congresso Internacional do Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Brasília, 2008.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional. Proposta de Discussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, 2003.
- RIBEIRO, L. C. Q. Para onde vão as cidades brasileiras? Urgência e rumos da reforma urbana. (mimeo.) Rio de Janeiro, 2008.
- RIBEIRO, W. A. Em busca do federalismo perdido. Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (mimeo.), Coimbra, 2001.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAÚJO, É. . O dilema fiscal: remendar ou reformar? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J.R.; GÜELL, J.M.F. (orgs.) *Gobernar las Metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.
- SILVEIRA, A. A. de S. *A cooperação intergovernamental no Estado composto brasileiro: análise jurídico-constitucional*. VII Congresso da Clad. Portugal, 2002.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *Revista Perspectivas*, n. 2, v. 18. São Paulo, jun. 2004.

\_\_\_\_\_. *Constitutional Engineering in Brazil: the Politics of Federalism and Decentralization*. Londres: Nova York: Macmillan/St. Martin's Press, 1997.

TREVAS, V. O governo Lula e a estratégia de fortalecimento da federação: o caso do comitê de articulação federativa. Artigo apresentado no IX Clad sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. Brasília, 2004.

ZIMMERMANN, A. *Teoria Geral do federalismo democrático*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

## CAPÍTULO 7

# **Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**

*Fernando Luiz Abrucio*

*Hironobu Sano*

*Cristina Toth Sydow*

As análises sobre o federalismo brasileiro privilegiaram, nos últimos anos, dois grandes temas: a descentralização e a questão do peso político e econômico da União, estados e municípios nas relações intergovernamentais. Contudo, há outra linha importante e com bibliografia crescente no debate federativo. Ela discute a questão da cooperação e coordenação entre os níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Nesta linha de trabalho, está a discussão do associativismo territorial, assunto abordado neste capítulo, que procura entender que fatores favorecem ou dificultam o entrelaçamento e as parcerias intergovernamentais, destacando como isso influencia a governança metropolitana no Brasil.

O texto parte da constatação de que há duas tendências federativas atuando hoje sobre o associativismo territorial. De um lado, há fatores no federalismo brasileiro que atrapalham a cooperação, em especial o modo compartimentalizado que se faz presente no cálculo estratégico e na ação dos níveis de governo (Abrucio, 2005). De outro, porém, a promessa de federalismo cooperativo presente na Constituição de 1988 tem se expressado em políticas públicas e arranjos intergovernamentais de tipo consorciado. De maneira geral, a literatura corrente ou mostra que os fatores impeditivos à cooperação são extremamente fortes (para alguns, quase intransponíveis) ou então adota uma postura militante a favor das formas que garantem a colaboração intergovernamental.

O argumento aqui procura fugir destes extremos e mostra que a tendência consorciada tem, de fato, se fortalecido nos últimos anos, ganhando novos formatos institucionais, mas os empecilhos à cooperação continuam fortes. O texto defende a hipótese explicativa segundo a qual houve uma mudança na relação entre estas duas tendências, com paulatino crescimento e amadurecimento das ações de consorciamento e afins, antes bastante fracas em comparação ao modelo de federalismo compartimentalizado. As razões desta alteração no equilíbrio entre cooperação e não cooperação precisam ser mais bem compreendidas, bem como é necessário saber quais são os limites do associativismo territorial. Ainda que de forma preliminar, o presente trabalho pretende entender melhor este novo processo histórico.

A estrutura do capítulo é a seguinte: na primeira parte, são descritas as duas tendências em relação ao associativismo territorial, analisando quais são as bases federativas que as alimentam. Na segunda, é feita uma breve radiografia do associativismo territorial no Brasil, em suas múltiplas formas. Além de caracterizar as diferenças presentes neste fenômeno, igualmente se pretende saber que fatores favorecem tais entrelaçamentos entre os níveis de governo. Cabe destacar que este mapa ainda é preliminar e faz parte de pesquisa que está sendo desenvolvida para o Projeto Brasil Municípios.<sup>1</sup>

Na última parte, discute-se o efeito dos fatores que afetam o associativismo territorial sobre as Regiões Metropolitanas brasileiras. O que se pretende mostrar é que a governança metropolitana pode ser explicada em parte por estes elementos mais gerais, tanto no que se refere aos problemas quanto no que tange aos casos bem sucedidos. Entretanto, existem especificidades destas áreas que tornam o seu problema cooperativo diferenciado, seja para dificultar formas de consorciamento, seja para favorecê-las. Como na análise mais geral, o trabalho busca dar um caráter histórico à dinâmica federativa, realçando que há mudanças recentes (e outras que já se vislumbram) que estão gerando e ainda podem gerar transformações na forma como a temática metropolitana era vista no início do século XXI.

---

<sup>1</sup> O Projeto Brasil Municípios (Fortalecimento das Capacidades Institucionais para a Redução da Pobreza em municípios selecionados) é uma cooperação técnica não reembolsável entre a União Europeia e o Governo Brasileiro, por meio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tendo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como agente executor.

## **O federalismo brasileiro pós-1988: a dupla tendência intergovernamental**

O federalismo que surgiu com o fim do regime militar tinha como mote principal o combate à centralização e a defesa da descentralização, em especial no seu veio municipalista. Deste contexto surgiram várias das características mais centrífugas da Federação brasileira, como a definição do município como ente federativo e a visão negativa em relação ao compartilhamento de ações e competências, derivada do medo da perda da autonomia, tal como ocorrera no período autoritário. O exemplo maior disso foi o enfraquecimento institucional das regiões metropolitanas na Constituição de 1988, resultado em parte da pressão dos municipalistas para evitar um arranjo governamental que pudesse colocar em risco o autonomismo local.

Ao mesmo tempo, a nova Carta Constitucional também acolheu a visão do federalismo cooperativo, que aparece num plano mais geral no art. 23, e num plano mais específico em artigos referentes às políticas, como a idéia de regime de colaboração que aparece na Educação – mais especificamente, no art. 211. Além disso, a Constituição de 1988 definiu um papel importante para a União em termos de ações nacionais, nos âmbitos normativo, indutivo e redistributivo.

A convivência entre estas duas tendências não foi simples, contudo. Houve, ao contrário, vários choques entre elas, e as duas últimas décadas foram marcadas por tentativas de conciliar a descentralização autônoma com formas de interdependência e coordenação federativa. Será apresentado a seguir, de maneira separada, o funcionamento destas duas formas de funcionamento intergovernamental.

### ***O federalismo compartimentalizado***

A descentralização produziu, inegavelmente, resultados positivos ao país. Isto pode ser aferido pelas inovações administrativas feita no plano local, que depois foram incorporadas por outros governos – inclusive o federal, como no caso do Bolsa Família; pela redução de gargalos de ineficiência gerados pela excessiva centralização; e pela pressão por maior democratização no nível municipal. Para além destas conquistas, é inimaginável que o Brasil volte ao modelo centralizador, dada a impossibilidade de governar de Brasília a nossa complexa conformação social e territorial.

A inexorabilidade de uma descentralização que confere poder e autonomia aos municípios não significa que o modelo descentralizador adotado nas origens da redemocratização estivesse imune a problemas. Seus resultados foram bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a Federação brasileira. Ainda mais porque, ao adotar o município como ente federativo pleno, negligenciou-se que a desigualdade intermunicipal é até maior do que a macrorregional. De tal modo que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, administrativas e políticas para usufruir da nova condição.

Gerou-se uma situação que favorecia uma descentralização mais centrífuga, constituindo aquilo que Celso Daniel (2001) denominou “municipalismo autárquico”, visão segundo a qual as prefeituras seriam capazes por si só de formular e implementar todas as políticas públicas. Isto é inverídico não só porque muitas cidades não têm capacidade institucional para assumir tais ônus, como também em razão de muitos problemas serem de natureza intermunicipal – em alguns casos, interestadual –, sendo que alguns deles têm impacto nacional. De qualquer modo, a mentalidade autárquica cria uma situação em que a cooperação só é aceita quando os custos da não cooperação são muito altos – como no caso das bacias hidrográficas. Do contrário, a negociação exige muitos incentivos institucionais para produzir coordenação e colaboração.

Cabe frisar que o municipalismo autárquico não é um comportamento atávico. Ele tem incentivos institucionais e mesmo socioculturais para se reproduzir. Gustavo Machado (2009) lembra muito bem que os prefeitos brasileiros enfrentam vários dilemas para cooperar, pois as estratégias cooperativas podem não ser as melhores para suas carreiras ou mesmo para a sua cidade.

Primeiro, os governantes locais não querem ceder poder sem ter certeza sobre os efeitos sobre sua carreira e para a própria autonomia da cidade. Além disso, do ponto de vista eleitoral, os ganhos – e as perdas – só são computados no plano municipal. Ainda no que se refere à competição partidária, é bom recordar que muitos prefeitos concorrem a deputado estadual ou federal contra os alcaides das municipalidades vizinhas. E, por fim, a competição pode ser mais interessante do que a colaboração. Isto acontece se não houver uma arbitragem federativa efetiva – como no caso da guerra fiscal – e se os custos puderem ser repassados a outros mantendo os benefícios colhidos – tal qual ocorre na “política das ambulâncias”, quando as prefeituras compram estes veículos para “invadir” a cidade vizinha sem precisar arcar com o ônus do financiamento do hospital.

No fundo, nesta situação federativa o comportamento cooperativo somente será preponderante se ocorrerem, de forma isolada ou simultaneamente, três coisas: a existência de uma forte identidade regional (para além da municipal), que será mais sólida se alicerçada em instituições duradouras, sejam estatais ou societais; uma atuação indutiva do governo estadual ou federal, oferecendo incentivos para a colaboração ou garantindo recursos apenas se houver parcerias; e, ainda, caso haja fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação.

Mas a dificuldade cooperativa não se encontrava apenas na lógica municipalista. Governos estaduais estavam pouco propensos à cooperação. Num primeiro momento, entre 1982 e 1994, vigorou um federalismo estadualista no qual os estados puderam repassar irresponsavelmente seus custos financeiros à União e a municipalização crescente reduzia suas responsabilidades em termos de políticas públicas (Abrucio e Costa, 1998). Com o Plano Real, veio a crise fiscal e os governadores tiveram de fazer um forte ajuste nas contas públicas e na máquina administrativa, particularmente entre 1995 e 2006. Embora este fenômeno tenha tido um lado bom contra o aspecto predatório então existente, teve outro resultado ruim, que foi a adoção de uma visão mais voltada para aumentar a eficiência do que a efetividade da ação governamental estadual (Abrucio e Gaetani, 2006). Desse modo, a ação coordenadora dos estados junto aos municípios não foi vista, no geral, como uma prioridade, pois se imaginava que ela poderia implicar mais gastos num momento de contenção de despesas. Esta visão, diga-se de passagem, vem sendo alterada em várias unidades estaduais.

Utilizando novamente os termos definidos por Gustavo Machado (2009), os governadores também enfrentam dilemas quanto ao custo das transações federativas para atuar na coordenação dos municípios. Isto porque eles têm de induzir ou participar de ações intermunicipais em regiões onde pode haver aliados e adversários. Como dividir politicamente o bônus e o ônus destas ações? Haveria, então, três possibilidades para o governo estadual: não atuar em prol da colaboração intergovernamental numa mesma área estadual, fazê-lo apenas em lugares com maioria governista ou, ainda, apoiar iniciativas de maneira mais informal, evitando uma ação mais institucional e duradora, de modo que o Executivo estadual possa sair destes acordos com as cidades caso haja um impasse político.

O governo federal não tinha igualmente muitos incentivos à cooperação logo após a Constituição de 1988. Havia perdido recursos e poder, e, diante disso, adotou a estratégia de repassar encargos, principalmente para

os municípios – operação denominada “desmonte” ou “desmanche”. Além disso, de forma mais estrutural, não é fácil montar parcerias com os governos subnacionais pelo país afora, seja pela dificuldade de relacionamento com governantes opositores, seja pela dificuldade para arbitrar as divergências de interesse entre os membros da própria coalizão governista, que apoiam o presidente, mas são adversários no plano local.

Para que a União evite ou pelo menos reduza este dilema federativo, é fundamental, em primeiro lugar, adotar um modelo de intensa negociação e barganha – não envolver governadores e prefeitos pode deter um projeto, e envolvê-los sem a devida costura, normalmente leva a problemas de implementação. Outra maneira de evitar um imbróglio político é fazer com que haja regras bem claras nas políticas públicas, de modo que elas dêem universalidade às ações junto a estados e cidades, diminuindo a queixa de favorecimento político e facilitando assim a adesão de opositores aos programas do governo federal. Além disso, a criação de arenas ou instituições federativas mais estáveis pode favorecer formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

A partir do governo FHC, a União começou a perceber os problemas de sua visão meramente defensiva sobre a Federação, primeiramente num plano setorial, em particular na saúde e, em menor medida, na educação. Esta consciência da necessidade de maior coordenação federativa ampliou-se nos dois mandatos do presidente Lula, migrando para outras áreas, como assistência social e segurança pública. Foi também no período lulista que a adoção de novas institucionalidades territoriais ganhou força, com a criação, por exemplo, dos consórcios públicos. Estes avanços, no entanto, convivem ainda com dificuldades de negociação e barganha federativa, muitas vezes porque o Executivo federal continua tendo uma percepção bastante centralizadora da Federação brasileira, e noutras pela falta de arenas ou árbitros para dirimir os conflitos intergovernamentais.

O fato é que o aprendizado institucional da Federação brasileira, em maior ou menor velocidade, tem levado os níveis de governo a entender os limites do modelo descentralizador meramente municipalista e da prática intergovernamental compartimentalizada – isto é, cada nível de governo agindo apenas nas suas “tarefas”, sem entrelaçamento em problemas comuns. Isto tem levado a alterações no plano das políticas públicas, em especial com adoção do conceito de sistema, e no aumento de estruturas formais e informais de cooperação intergovernamental.

É preciso ressaltar, no entanto, que cooperação intergovernamental, vertical ou horizontal, não pode ser feita em detrimento da autonomia e ca-

pacidade de barganha dos entes. O desafio para se instituir um federalismo mais cooperativo no Brasil está em fortalecer os incentivos à parceria e ao entrelaçamento, mantendo um jogo intergovernamental que dê participação e capacidade de negociação aos estados e municípios. Em poucas palavras: o associativismo territorial precisa garantir a integridade e os direitos federativos dos participantes.

### ***Estratégias de cooperação e coordenação intergovernamental***

O federalismo brasileiro da redemocratização não pode ser reduzido ao modelo descentralizador autonomista e ao jogo intergovernamental compartimentalizado. Como dito anteriormente, já na Constituição de 1988 havia elementos em prol de uma visão mais cooperativa, além de instrumentos de intervenção nacional por parte do governo federal. O problema é que a implementação destas normas, de maneira geral, foi mal sucedida na primeira metade da década de 1990, e em algumas áreas este quadro se mantém. Por isso, ainda sobrevivem alguns comportamentos de competição predatória, como a guerra fiscal entre os estados, que diminuiu sua força, mas que continua sendo uma opção estratégica adotada por vários governos estaduais.

Mas a coordenação e a cooperação intergovernamental ganharam também terreno, principalmente a partir de duas formas de colaboração federativa. A primeira foi estabelecida no âmbito do desenho das políticas públicas e teve como precursor o modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), cujas bases mais colaborativas já estavam no texto constitucional e foram reforçadas pela Lei Orgânica, por meio dos princípios de hierarquia e regionalização dos serviços. O fato é que a coalizão sanitária tinha uma visão mais equilibrada no que se refere à descentralização, em boa medida porque continha atores políticos com posições de poder nas esferas nacional e subnacionais. Obviamente que o equilíbrio não era automático, nem foi imediato. Nas últimas duas décadas foram produzidas pelo menos quatro grandes normatizações nacionais para resolver, entre outras coisas, problemas de coordenação federativa.

O ponto central do SUS é a idéia de sistema federativo de políticas públicas. Trata-se de um modelo que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador da União, mas que mantém relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais, tanto na implementação como na produção do consenso sobre a política. Para

realizar esta produção contínua de consenso e ações colaborativas, o sistema depende de duas coisas: capacidade institucional de o governo federal atuar na área (o que envolve igualmente uma decisão política para ser mais atuante) e a existência de fóruns intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais. Nesta linha, estão os fóruns bipartite e tripartite dentro do SUS e os conselhos de secretários estaduais de saúde.

O modelo do sistema de políticas públicas está se espalhando por outras áreas, criando maiores estímulos à coordenação federativa. Interessante notar que este desenho institucional pode influenciar não só a maior articulação entre os níveis de governo, como também o consorciamento dos entes federativos – agregando particularmente a ação entre os municípios. Não por acaso a saúde é o setor com o maior número de consórcios intermunicipais, com quase dois mil localidades participando deste arranjo. No mesmo sentido, a educação caminha para uma estrutura parecida, com alguns governos estaduais, como o Ceará, o Acre e o Mato Grosso, atuando em prol do regime de colaboração por intermédio do estímulo à formação de consórcios intergovernamentais.

Além da articulação federativa por meio do desenho das políticas públicas, outro instrumento cooperativo que se expandiu foi o do consórcio, principalmente o intermunicipal. Consórcio significa, do ponto de vista jurídico e etimológico, a união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. A relação de igualdade é base do dessa aliança intergovernamental, preservando, assim, a decisão e a autonomia dos governos locais, não admitindo subordinação hierárquica a um dos parceiros ou à entidade administradora. Outra definição desse instrumento é dada pelo IBAM:

“O Consórcio Intermunicipal é uma cooperação (pacto) entre dois ou mais municípios que se comprometam a executar, em conjunto, um determinado empreendimento. Trata-se, portanto, de uma modalidade de acordo firmada entre entidades de mesma natureza. Esta forma de associação permite aos Governos Municipais assegurar a prestação de serviços às suas populações” (IBAM, 1992: 129).

Embora haja notícias de consórcios desde os anos 1960, este tipo de arranjo institucional era episódico na administração pública brasileira até a década de 1980. Os consórcios começaram a ter um primeiro *boom* em São Paulo, como uma estratégia deliberada de descentralização do governador Franco

Montoro. Depois, na década de 1990, o governador mineiro, Eduardo Azeredo, fez um processo similar, só que mais específico para a área de saúde.

O maior desenvolvimento de consórcios intermunicipais se deu no setor de saúde, mas também tem sido relevante na área ambiental e no tratamento de lixo urbano. Destaca-se que tem havido, nos anos mais recentes, um aumento considerável de consorciamento em obras públicas e saneamento. Mais adiante, será apresentado um mapa mais completo dos consórcios.

O caso mais paradigmático de consorciamento no Brasil é o do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, cuja inspiração intelectual e política veio do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Embora não tenha sido o único e nem o primeiro a se constituir no período da redemocratização, ele teve um peso muito importante na agenda federativa por duas razões. A primeira é por ter sido criado num ambiente e com objetivos muito complexos. E a segunda se deve ao fato de ter sido exatamente este caso o que mais influenciou a revisão da legislação, com a promulgação, em 2005, da Lei dos Consórcios Públicos.

A complexidade do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC relaciona-se, primeiramente, à sua constituição em uma região metropolitana, território que havia perdido poder e influência com a Constituição de 1988, paralelamente ao crescimento de seus problemas (e dos efeitos nacionais destes) e à piora de sua governabilidade. E não era uma Região Metropolitana qualquer, mas a de São Paulo, a que apresenta o quadro mais complexo do país, por conta de seu tamanho (39 municípios), diversidade de situações e pela existência de um maior equilíbrio, em comparação a outras áreas metropolitanas brasileiras, entre os municípios mais fortes – aumentando aqui o custo das barganhas federativas.

Além disso, apesar de rico, o Grande ABC passava por uma séria crise econômica. Soma-se à complexidade da situação o escopo do objetivo, que era bastante pretensioso. Isto porque se buscou construir um consorciamento multisetorial, que é a forma mais difícil de parceria consorciada na Federação brasileira. Mesmo com todos estes desafios e passando por vários problemas em seu desenvolvimento, inclusive com retrocessos, o Consórcio Intermunicipal do ABC conseguiu sobreviver, chegando agora aos 20 anos de existência.

Na última sessão do capítulo, serão exploradas as explicações para os sucessos do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Importa agora ressaltar que esta experiência foi inspiradora de arranjos cooperativos em geral, tendo impactado igualmente outras regiões metropolitanas, as quais, mesmo tendo

trajetórias com especificidades, beneficiaram-se do debate gerado pelo modelo implantado no ABC. Influentes entidades que apoiam o municipalismo, como o IBAM e a Fundação Konrad Adenauer, começaram então a defender mais fortemente o mecanismo de consórcio. E mesmo a mais poderosa associação nacional de governos locais, a Confederação Nacional de Municípios (CMN), aderiu a esta causa.

Entretanto, foram as avaliações acerca dos limites da experiência do ABC que tiveram um impacto maior no debate e na ação política. O principal elemento aí eram as críticas ao modelo de consórcio de direito privado, em virtude de sua fragilidade no que se refere ao compromisso firmado pelos pactuantes, das suas dificuldades do ponto de vista administrativo e em relação ao controle público – mais particularmente, no relacionamento com os tribunais de contas. Esta discussão foi importante porque colocou na mesa uma nova alternativa legal: os consórcios públicos.

A proposição deste novo modelo legal começou com a discussão da Emenda 19, a chamada reforma administrativa. Os congressistas ali expressaram já um primeiro consenso em relação aos limites do municipalismo puro, modificando a redação do art. 241, em prol da construção de consórcios públicos e dos convênios de cooperação, que poderiam autorizar a gestão associada de serviços públicos. Do ponto de vista da formulação deste projeto, dois personagens foram fundamentais: o ministro Bresser Pereira, que se inspirou no governo Montoro, do qual tinha participado, e Celso Daniel, que participara, no início da tramitação, da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que discutiu esta Proposta de Emenda Constitucional (PEC).

Mas a execução desse modelo dependia de uma lei que a regulamentasse. Isso só veio a ocorrer no governo Lula. Neste caso, dois grupos foram responsáveis pela formulação e estratégia decisória. Um deles foi aquele que tinha forte ligação com a experiência do ABC, sejam os petistas que lá tinham trabalhado ou a conheciam bem, incorporado este caso como um *best practice* do partido, sejam os prefeitos da região, que como lembrou Rosani Cunha (2004), foram os primeiros a enviar uma correspondência ao governo federal recém-empossado (em 10 de março de 2003) em torno da proposta dos Consórcios públicos.

O outro grupo importante foi o vinculado o à bancada da saúde – mais especificamente, o deputado Rafael Guerra, do PSDB mineiro. Ressalte-se que esta rara aliança legislativa entre os dois principais partidos brasileiros, hoje bastante separados por um exagerado radicalismo que anima este com-

bate, revela que o tema do consorciamento tornou-se um regime de políticas públicas, ou seja, é uma parte consensual (e importante) da agenda política do país. Tanto isto é verdade que também se manifestaram a favor do projeto a Frente Nacional de Prefeitos, a Confederação Nacional de Municípios e a Associação Brasileira de Municípios, dando um viés ainda mais pluripartidário a esta proposta.

A aprovação da legislação do consórcio público é um marco para as formas de colaboração intergovernamental e consorciamento, as quais têm crescido no país. Além dos dois modelos analisados aqui com mais pormenor – sistema de políticas públicas e consórcios intergovernamentais –, ainda há as associações municipalistas, os conselhos de secretários, tanto municipais como estaduais, arranjos produtivos locais e ações federais para estabelecer parcerias entre diversos territórios.

Os sistemas federativos de políticas públicas e as formas de associativismo territorial, em suma, têm buscado resolver o dilema básico das relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização em que o município é uma peça-chave levando em conta a necessidade de lidar com as desigualdades regionais e intermunicipais por meio da participação indutiva e colaborativa da União e dos estados.

Ainda há limites importantes a este processo intergovernamental mais colaborativo, mas vale a pena destacar que o federalismo compartimentalizado, predominante como tendência intergovernamental na década de 1990 e no começo do presente século, já perde força para formas mais coordenadas e cooperativas de federalismo. A próxima sessão faz um mapa preliminar do associativismo territorial brasileiro. Não se trata de uma contabilização completa, pois estes dados vêm de trabalho em andamento, citado anteriormente. Mas tais informações revelam as novas dimensões do cooperativismo intergovernamental no Brasil.

### **Um mapa preliminar do associativismo territorial no Brasil: características e uma hipótese explicativa**

Não há hoje no Brasil uma consolidação das informações sobre as formas de consorciamento, inclusive no que se refere a sua dimensão. Um trabalho preliminar de pesquisa, envolvendo pesquisa com material primário e secundário foi feito por nós. Embora ele não possa ser classificado como completo pela precariedade de algumas fontes e pelo pouco tempo de trabalho desta investigação, esta radiografia faz um retrato importante do avanço desse fenô-

meno, permitindo ainda uma reflexão sobre os fatores que têm gerado este processo.

Antes é preciso definir o que é chamado aqui de associativismo territorial. Trata-se da aliança, com maior ou menor grau de formalidade, entre níveis de governo, tanto no plano horizontal como no vertical. Acima de tudo, o território se torna a referência a partir da qual se organiza a política pública.

O Quadro 7.1 resume os dados coletados.<sup>2</sup>

Inicialmente, cabe ressaltar quatro coisas nos dados apresentados. A primeira é o crescimento do governo federal no processo de consorciamento, o que mostra que instrumentos de colaboração intergovernamental entraram na agenda do governo Lula – e é provável que fiquem para o próximo como um regime de políticas públicas. Ainda no que se refere à ampliação do papel da União, um segundo fato chama a atenção, que é a vinculação de muitas destas ações a programas ou políticas públicas específicas. Aqui, entra a hipótese, já exposta, da importância do desenho institucional das políticas sobre a colaboração intergovernamental. Um terceiro aspecto interessante é a baixa participação dos estados como participantes dos consórcios. No entanto, é preciso considerar que, diferentemente da década passada, os governos estaduais estão aumentando seu peso na articulação de parcerias entre municípios ou induzindo estas iniciativas. Por fim, ainda é destacado o número de consórcios intermunicipais, que, como veremos a seguir, tratam de uma variedade de temas e vêm se tornando cada vez mais importantes na produção das políticas públicas do Estado brasileiro. O fato é que a descentralização com base no municipalismo não se perde com o consorciamento; o que ocorre é que ela se torna mais entrelaçada horizontal e verticalmente, tornando-se menos centrífuga e ficando mais coordenada e cooperativa.

A seguir, analisaremos de forma sucinta cada um dos tipos de associativismo territorial apresentados acima, com exceção das regiões metropolitanas, que receberão um tratamento especial.

---

<sup>2</sup> Os presentes dados e descrições das formas associativismo territorial resumem apenas uma parte da pesquisa que está sendo feita para o Projeto Brasil Municípios, dada a escassez de espaço de um capítulo de livro.

## Quadro 7.1

## Tipos de arranjo e a iniciativa pelo estabelecimento do marco legal ou fomento à criação de mecanismos de articulação

Arranjo associativo	Total	Iniciativa para o estabelecimento do marco legal ou fomento
<b>Consórcios</b>		
Consórcios intermunicipais <sup>i</sup>	1.906	Municípios
Consórcios públicos com o estado <sup>ii</sup>	1.167	Das duas esferas
Consórcios públicos com a União <sup>iii</sup>	767	Das três esferas
Consórcios Interestaduais	3	Estados
<b>Articulação societal</b>	0	
Convênio de parceria com o setor privado <sup>iv</sup>	588	Municípios/Setor privado
Apoio do setor privado ou de comunidades <sup>v</sup>	349	Municípios/Sociedade civil/ Setor privado
Parceria com o setor privado e comunidades	1	Municípios/Sociedade civil/ Setor privado
<b>Arranjos territoriais locais</b>	0	
Territórios Rurais	170	Governo federal
Territórios da Cidadania	120	Governo federal
<b>Regiões metropolitanas</b>	0	
Criadas por Lei Complementar n. 14, de 1973	9	Governo federal
Criadas após a Constituição de 1988	23	Estados
<b>Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)</b>	3	Governo federal
<b>Comitês de bacias hidrográficas</b>	97	Governo federal/Estados
<b>Associações governamentais</b>	0	
Associações estaduais	19	Estados
Associações Municipalistas <sup>vi</sup>	262	Municípios
<b>Arranjos Produtivos Locais (APL)</b>	957	Das três esferas
<b>Total de formas e arranjos territoriais</b>	<b>6.441</b>	

Fonte: Elaboração dos autores do presente capítulo.

<sup>i</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos consórcios intermunicipais na saúde, setor com o maior número de municípios consorciados. Para os demais setores, ver tópico específico a seguir.

<sup>ii</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos consórcios públicos na saúde, setor com o maior número de municípios consorciados com estados. Para os demais setores, ver tópico específico a seguir.

<sup>iii</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos consórcios públicos na educação, setor com o maior número de municípios consorciados com a União. Este tipo de consórcio exige a participação dos estados. Para os demais setores, ver tópico específico a seguir.

<sup>iv</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos convênios de parceria dos municípios com a iniciativa privada na área da saúde. Para os demais setores, vide tópico específico a seguir.

<sup>v</sup> Os dados são da MUNIC 2005 (IBGE, 2006) e referem-se aos apoios recebidos na área de assistência e desenvolvimento social. Para os demais setores, ver tópico específico a seguir.

<sup>vi</sup> Associações Nacionais de Municípios, Associações de Dirigentes Municipais e Associações Regionais de Municípios.

### Consórcios intermunicipais

O consorciamento intermunicipal no Brasil pode assumir três formas: consórcios de Direito Privado, consórcios de Direito Público e “acordos consorciais” ou pactos intermunicipais. Os dados apresentados acima se referem aos consórcios públicos da área da saúde e obtido da pesquisa da MUNIC 2005 (IBGE, 2006). Vale a pena ressaltar que a luta pela criação dos consórcios públicos foi um dos momentos mais importantes para o fortalecimento de uma coalizão social e política em prol do consorciamento, que vem sendo mobilizada desde pelo menos a metade da década de 1990. Pode-se dizer que este caso teve um efeito bola de neve, pois envolveu empreendedores de políticas públicas (sobretudo da saúde), prefeitos, parlamentares membros do governo federal, colocando questão da cooperação intergovernamental num ponto mais estratégico da agenda pública. Neste sentido, o debate e a aprovação da legislação dos consórcios públicos tiveram consequências para além dessa questão, abrindo uma janela de oportunidade para o incentivo de variadas formas de associativismo territorial nos últimos cinco anos. Muitos dos consórcios de direito privado estão migrando para o formato do consórcio público, como é o caso Consórcio Regional do Grande ABC.

Os dados de consorciamento em outras áreas estão na Tabela 7.1.

**Tabela 7.1** Número de municípios consorciados por setor

Setor	Nº de municípios consorciados
Saúde	1.906
Meio ambiente	387
Turismo	351
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	343
Transportes	295
Desenvolvimento urbano	255
Educação	248
Assistência e desenvolvimento social	222
Cultura	161
Direito da criança e adolescente	149
Emprego/Trabalho	114
Habitação	106

Fonte: IBGE (2006).

Percebe-se uma nítida dianteira dos consórcios na área da saúde, principalmente como resultado da atuação histórica dos profissionais e políticos ligados ao setor e que utilizaram os consórcios como mecanismo de articulação intermunicipal na atenção à saúde da população. Todas as outras áreas têm uma representatividade numérica bem menor que a da saúde, destacando-se a área de meio ambiente, não somente por estar à frente de outras áreas, mas também por ser um tema que recentemente entrou na agenda política, diferentemente da educação, por exemplo.

O que não foi possível mapear foram os “acordos consorciais”, definidos por Maria do Carmo Cruz como a situação em que municípios decidem atuar de forma cooperada, sem, no entanto, constituírem uma entidade juridicamente estabelecida (Cruz, 2001). Dado o caráter mais informal desse arranjo, é muito difícil rastreá-los ou saber sua dimensão. Mesmo assim, sabendo da sua existência, sua soma com os outros dois tipos revela uma realidade com mais consorciamento do que aqui fora detectado.

Alguns consórcios intermunicipais são fomentados pelo governo federal, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) que apoia a implantação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) como forma de articulação territorial entre municípios para o desenvolvimento de ações nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento local, geração de trabalho e renda. Os consórcios, estabelecidos na forma de associações civis sem fins lucrativos devem ser formados por 1/3 de representantes do setor público e 2/3 de representantes da sociedade civil de cada município participante. São ao todo 40 consórcios em 26 estados, que envolvem 580 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes (MDS).

### ***Consórcios públicos com a participação dos estados***

A grande maioria dos consórcios intermunicipais surge da própria vontade dos municípios envolvidos. Recentemente, no entanto, tem crescido o processo de indução de consorciamento pela ação dos governos estaduais, como podemos perceber nos dados da Tabela 7.2.

**Tabela 7.2** Número de municípios em consórcio público com os estados

<b>Setor</b>	<b>Nº de municípios consorciados</b>
Saúde	1.167
Educação	1.116
Assistência e desenvolvimento social	867
Habitação	720
Direito da criança e adolescente	513
Meio-ambiente	467
Transportes	428
Desenvolvimento urbano	420
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	387
Cultura	385
Emprego/Trabalho	358
Turismo	275

Fonte: IBGE (2006).

Novamente, a saúde é o setor com o maior número de consórcios, desta vez envolvendo municípios e estados. Entretanto, é a educação que se destaca, com um número de municípios consorciados com o estado muito próximo das iniciativas na área mais tradicional. Citamos, a seguir, alguns exemplos dessas iniciativas.

O governo do estado do Pará tem um programa de apoio à formação de consórcios intermunicipais desenvolvido pela Secretaria de Estado da Integração Regional. Este programa foca nos temas da saúde; água e esgoto; resíduos sólidos; segurança e justiça; mobilidade; e meio ambiente. A partir disso, foram criados 12 consórcios.

O governo do estado do Ceará possui um programa de desenvolvimento regional em articulação com os municípios. Antes vinculado à Secretaria Desenvolvimento Local e Regional, é conduzido atualmente pela Secretaria das Cidades. Uma das iniciativas é o Projeto de Desenvolvimento Econômico Regional do Ceará e envolve ações em três áreas: qualificação territorial (transporte intermunicipal, aterros, urbanização, recuperação de áreas degradadas etc.), apoio a arranjos produtivos locais (setores de calçado, turismo), e gestão territorial e fortalecimento institucional (capacitação, assistência técnica,

aquisição de bens e equipamentos, missões técnicas e financiamento de encontros, seminários, fóruns, suporte técnico na formação de consórcios, parcerias público-privadas). São duas as regiões apoiadas: Cariri Central (Crato, Juazeiro do Norte, Barbalha, Caririçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri); e Baixo Jaguaribe/Vale do Acaraú (Sobral, Cariré, Groaíras, Forquilha, Santana do Acaraú, Massapê, Meruoca, Alcântaras).<sup>3</sup>

Em Mato Grosso, uma iniciativa da Associação Mato-Grossense dos Municípios (AMM), filiada à Confederação Nacional de Municípios, levou à formação de 15 consórcios nas áreas de desenvolvimento da agroindústria e da agricultura familiar. Para tanto, a AMM criou Coordenação de Desenvolvimento Econômico, responsável pelas ações na área. Os consórcios contam com o apoio do governo estadual.

### ***Consórcios públicos com a União***

Em geral, os consórcios públicos entre o governo federal e os municípios exigem a participação dos estados. É o caso do Ministério do Meio Ambiente, que tem apoiado estados e municípios na formação de consórcios intermunicipais na área de coleta e destinação de resíduos sólidos, como alternativa para evitar a proliferação de “lixões”. A formação desses consórcios deve contar com a participação do governo estadual para que os municípios possam receber recursos federais para as atividades. Até o momento, foram firmados convênios de cooperação com os estados de Sergipe, Goiás, Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas, Minas Gerais, Bahia, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Norte, Acre, Pernambuco, Ceará, Piauí e o município de Ariquemes, em Rondônia, que atenderá mais 14 municípios daquele estado.<sup>4</sup>

A Tabela 7.3 apresenta os dados para os demais setores.

Note-se que a área da saúde aparece em 3º lugar quando os consórcios envolvem municípios e União, com menor número do que os casos nas áreas de educação (767) e de assistência e desenvolvimento social (660).

<sup>3</sup> Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará ([www.cidades.ce.gov.br](http://www.cidades.ce.gov.br)).

<sup>4</sup> Fonte: <<http://www.cra.ba.gov.br/index.php/noticias/263-consorcios-intermunicipais-viram-alternativa-contra-os-lixoes>>

**Tabela 7.3** Número de consórcios públicos entre municípios e União

<b>Setor</b>	<b>Nº de consórcios públicos com a União</b>
Educação	767
Assistência e desenvolvimento social	660
Saúde	558
Habitação	428
Direito da criança e adolescente	321
Desenvolvimento urbano	247
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	231
Meio ambiente	225
Transportes	207
Cultura	206
Emprego/Trabalho	164
Turismo	138

Fonte: IBGE (2006).

\* Este tipo de consórcio exige a participação dos estados.

### **Consórcios interestaduais**

Foram identificados três consórcios interestaduais. O primeiro, formado pelos estados do Ceará, Piauí e Maranhão, está voltado para a promoção do turismo na região. Foi criada em 2008 a Agência de Desenvolvimento Regional Sustentável (ADRS), localizada em Parnaíba (PI), com o objetivo de implantar projetos turísticos nas 19 cidades entre Barreirinhas (MA) e Acaraú (CE) – denominados Rota das Emoções –, além da construção de uma escola de formação de profissionais do turismo e hotelaria.

O Consórcio Interestadual de Saúde Pernambuco-Bahia foi criado em abril de 2009 para a gestão do Hospital de Urgências e Traumas de Petrolina. Conta com o apoio do Ministério da Saúde e a participação das prefeituras das cidades de Petrolina e Juazeiro.

Em 2008 os governos de Sergipe e Alagoas iniciaram as conversações para a criação de um consórcio para promover o desenvolvimento da região do Baixo São Francisco. Foram criados seis grupos de trabalho para a elaboração conjunta do Plano Integrado de Desenvolvimento do Baixo São Francisco. O consórcio terá representantes da Secretaria de Planejamento de ambos os estados e também da Casa Civil.

## Arranjo societal

### *Convênio de parceria com o setor privado*

A Tabela 7.4 apresenta o número de municípios que estabeleceu convênios com empresas nas mais diferentes áreas.

<b>Setor</b>	<b>Convênio de parceria com o setor privado</b>
Saúde	588
Educação	571
Assistência e desenvolvimento social	558
Direito da criança e adolescente	287
Emprego/Trabalho	216
Cultura	213
Meio ambiente	191
Habitação	159
Turismo	151
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	144
Transportes	129
Desenvolvimento urbano	105

Fonte: IBGE (2006).

Três áreas se destacam: saúde, educação e assistência e desenvolvimento social. As parcerias na educação estão em consonância com o maior interesse das empresas pelo investimento social privado na temática, conforme censo realizado pelo Grupo de Fundações, Institutos e Empresas<sup>5</sup> (GIFE, 2008). Entretanto, esta mesma pesquisa não apontou a relevância da saúde para os empresários, o que indica a necessidade de novas pesquisas para analisar os resultados obtidos por ambos os levantamentos.

### *Apoio do setor privado ou de comunidades*

A Tabela 7.5 apresenta o número de municípios que recebeu algum tipo de apoio de empresas ou da própria comunidade em diferentes áreas.

<sup>5</sup> As principais áreas de investimento das empresas são: educação, formação para o trabalho, cultura e artes. Os investimentos em saúde são a nona área prioritária.

Tabela 7.5

## Número de municípios com apoio do setor privado ou de comunidades

Setor	Apoio do setor privado ou de comunidades
Assistência e desenvolvimento social	349
Educação	274
Direito da criança e adolescente	269
Cultura	240
Saúde	197
Meio ambiente	194
Turismo	150
Emprego/Trabalho	136
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	89
Desenvolvimento urbano	78
Habitação	73
Transportes	49

Fonte: IBGE (2006).

Esta é uma das raras modalidades de arranjo em que o setor saúde não se destaca em número de participantes. O apoio de empresas ou da comunidade é mais frequente nas ações de assistência e desenvolvimento social, seguida pela educação e direito da criança e adolescente.

#### *Parceria com o setor privado e comunidades*

Foi identificado um único arranjo iniciado pela sociedade e que envolve sociedade civil, empresas e governos. Trata-se do Instituto Chapada de Educação e Pesquisa (ICEP), uma OSCIP que atua na região da Chapada Diamantina na Bahia. O ICEP desenvolve o Projeto Chapada, que atua na formação de continuada de educadores e tem como objetivo “formar formadores regionais; contribuir com a formação de crianças leitoras e escritoras; mobilizar e articular uma rede social pela qualidade da educação”<sup>6</sup>. O projeto conta com apoio financeiro e técnico da iniciativa privada.

As atividades iniciaram-se em 1997 apenas no município de Palmeiras e, em 2000, já atingiam 12 municípios, sendo que atualmente o número

<sup>6</sup> Fonte: ICEP <[www. http://www.institutochapada.org.br](http://www.institutochapada.org.br)>.

chegou a 30. Como resultados, destacam-se a redução na evasão escolar, aumento dos índices de aprovação e a diminuição da distorção idade-série.

Em termos de mobilização da sociedade civil, o projeto organiza a Campanha Chapada e Semi-Árido pela Qualidade da Educação, com o intuito de mobilizar toda a comunidade e também todos os candidatos a cargos eletivos (prefeito, vice-prefeito e vereador), em prol de melhorias na educação pública municipal. Já foram realizadas duas campanhas (2004 e 2008) e, ao final da segunda, foi criada uma Comissão de Avaliação para acompanhar e monitorar as ações, além de buscar mobilizar os atores ligados à educação.

O conhecimento maior desta experiência pode ser importante para incentivar mais arranjos societais na Federação brasileira.

### ***Arranjos territoriais com coordenação da União***

#### *Territórios rurais*

A abordagem de territórios foi utilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário para fomentar estratégias de desenvolvimento em áreas rurais. Foram identificados 170 territórios.

Muitos dos territórios rurais coincidem com os territórios da cidadania.

#### *Territórios da cidadania*

Trata-se de uma iniciativa do governo federal que conta com a participação de vários ministérios (22). Envolve a articulação com estados e municípios e tem como objetivos “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável”. Foram criados 120 territórios da cidadania, e as ações são desenvolvidas nas seguintes áreas:

- Direitos e desenvolvimento social
- Organização sustentável da produção
- Saúde, saneamento e acesso à água
- Educação e cultura
- Infraestrutura
- Apoio à gestão territorial
- Ações fundiárias

Os ministérios participantes são: Casa Civil; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Planejamento, Orçamento e Gestão; Saúde; Trabalho e Emprego; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais.

No ano de 2008 foram previstas 180 ações para 60 territórios da cidade e, para 2009, 203 ações para 120 territórios.

### ***Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE)***

A Região Integrada de Desenvolvimento é uma forma de “construção de redes de cooperação” que envolve a União, estados e municípios, tendo como objetivo “articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos Municípios para a promoção de projetos que visem à dinamização econômica de territórios de baixo desenvolvimento”, conforme definição do Ministério da Integração Regional. As RIDEs possuem prioridade no recebimento de recursos públicos nas áreas de atuação consensuadas pelos participantes.

Cada RIDE conta com um Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (COARIDE) para as ações de coordenação e decisão conjunta, com a participação dos representantes das três esferas de governo. As três RIDEs estão indicadas no Quadro 7.2.

As RIDEs do Distrito Federal e do Polo Petrolina/Juazeiro atuam nas seguintes áreas: infraestrutura; geração de empregos e capacitação profissional; saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública; uso, parcelamento e ocupação do solo; transportes e sistema viário; proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; habitação popular; combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicação; turismo; segurança pública.

Já a RIDE da Grande Teresina atua nas seguintes áreas: infraestrutura e saneamento básico; geração de emprego e capacitação profissional (APL); uso, parcelamento e ocupação do solo; transporte e sistema viário; proteção ao meio ambiente; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; saúde e

assistência social; educação e cultura; produção agropecuária e abastecimento alimentar; combate à pobreza e aos fatores de marginalização; serviços de telecomunicações; turismo.

**Quadro 7.2** Regiões Integradas de Desenvolvimento

RIDE	Estados	Municípios	Legislação
Distrito Federal e Entorno	Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais	GO: 19 MG: 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar n.94, 19/2/1998</li> <li>• Decreto n.2.710, de 4/8/1998</li> <li>• Decreto n.3.445, de 4/5/2000</li> </ul>
Polo Petrolina e Juazeiro	Pernambuco e Bahia	PE: 4 BA: 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar n.113, de 19/9/2001</li> <li>• Decreto n.4.366, de 9/9/2002</li> </ul>
Grande Teresina	Piauí e Maranhão	PI: 13 MA: 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar n.112, de 19/9/2001</li> <li>• Decreto nº 4.367, de 9/9/2002</li> </ul>

Fonte: Elaboração dos autores do presente capítulo.

### **Comitês de bacias hidrográficas**

O Ministério do Meio Ambiente estabeleceu o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SINGREH), criado pela Lei nº 9.433/97, para a gestão compartilhada do uso da água, envolvendo as instâncias federal, estaduais e municipais.

O Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH) é o principal órgão do Sistema e tem como atribuições “promover a articulação do planejamento de recursos hídricos com os planejamentos nacional, regional, estadual e dos setores usuários; deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos; acompanhar a execução e aprovar o Plano Nacional de Recursos Hídricos; estabelecer critérios gerais para a outorga de direito de uso dos recursos hídricos e para a cobrança pelo seu uso”, segundo definição do Ministério do Meio Ambiente.

O CNRH é composto por representantes de ministérios e secretarias da Presidência da República com atuação no gerenciamento ou no uso de re-

curso hídricos; indicados pelos conselhos estaduais de recursos hídricos; de usuários dos recursos hídricos e de organizações civis de recursos hídricos.

O Conselho também decide sobre a criação de comitês de bacias hidrográficas em rios de domínio da União. Os comitês são órgãos colegiados de gestão participativa e integrados por representantes do poder público, da sociedade civil e de usuários. Os comitês podem ser federais, quando a bacia hidrográfica é de domínio da União, ou estaduais. Atualmente existem 91 comitês estaduais e 6 federais (Abers e Jorge, 2005).

### ***Associações governamentais***

#### *Associações estaduais*

São 19 conselhos e fóruns que congregam secretários estaduais de diferentes pastas. São entidades que têm como foco promover a articulação dos estados e do Distrito Federal para debater questões de interesse comum, elaborar estratégias de ação coordenada e influir nas políticas que vêm do governo federal. O Quadro 7.3 retrata estas organizações.

Cabe destacar que o associativismo estadual não contempla, ainda, a constituição de uma associação nacional de governadores, como há nos Estados Unidos, com a poderosa National Governors Association (NGO) (Zimmerman, 1996).

#### *Associações municipalistas*

Há três tipos de associações municipalistas, organizadas pelos próprios governos locais. A primeira é composta pelas organizações de corte nacional. Entre estas, destacam-se três: Associação Brasileira de Municípios, fundada em 1946; Confederação Nacional de Municípios (CNM), criada em 1981, e a Frente Nacional de Prefeitos, montada em 1989. Além da representação em Brasília, a CNM possui 27 entidades estaduais associadas (sendo duas em Goiás). A FNP conta atualmente com 186 municípios filiados.

Também foram criadas associações setoriais, congregando secretários municipais de diferentes pastas. Como exemplos destas, podem ser citadas a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS), a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF). Essas associações, em geral, contam com representações em cada estado, como a

UNDIMES ou os CONASEMS estaduais. O princípio de formação do CONSAD também está se espalhando pelos estados, com a criação de instâncias regionais apoiadas pela Secretaria Estadual, como o caso do Espírito Santo e do Rio Grande do Norte, que são estudados em capítulo específico.

### Quadro 7.3 Conselhos e Fóruns de Secretários Estaduais

Conselhos e fóruns de secretários estaduais	Início
Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ)	1975
Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS)	1982
Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Estaduais de Cultura	1983
Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED)	1983
Conselho Nacional dos Secretários Estaduais para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (CONSECTI)	1987
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD)	1991
Conselho Nacional de Secretários de Estado de Planejamento <sup>1</sup> (CONSEPLAN)	2000
Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública (CONSESP)	2003
Fórum Nacional de Secretários de Turismo	2003
Fórum Nacional dos Secretários de Trabalho (FONSET)	*
Fórum Nacional de Secretários de Agricultura (FNSA)	*
Fórum Nacional de Secretários de Habitação	*
Fórum Nacional de Secretários de Assistência Social	*
Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Administração Penitenciária **	*
Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Saneamento Ambiental	*
Fórum Nacional de Secretários de Estado de Transportes	*
Fórum Nacional de Secretários para Assuntos de Energia	*
Fórum Nacional de Secretários e Gestores Estaduais de Esporte e Lazer	*

\* Sem informação.

\*\* O Conselho foi criado durante a XXVIII Reunião do Fórum Nacional de Secretários do Planejamento, realizado em 18 de outubro de 2006.

Fonte: Elaboração dos autores do presente capítulo

A maior parte destas associações municipalistas está no plano estadual, muitas delas representando regiões dentro dos estados. Este é um fenômeno com grande força no sul do país, não só por ter um número elevado destas organizações, mas principalmente porque elas têm, historicamente – algumas há décadas –, um grande poder de mobilização e influência sobre as políticas públicas, numa dimensão incomparável ao restante do país. Além disso, estas associações sulistas, particularmente em Santa Catarina e no Paraná, foram pioneiras no incentivo ao consorciamento intermunicipal, criando uma ideologia positiva em torno desse instrumento e ressaltando as identidades regionais antes das municipais.

### ***Arranjos Produtivos Locais (APLs)***

Foram identificados 957 arranjos produtivos locais apoiados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Tais arranjos envolvem uma forte articulação entre Estado, iniciativa privada e sociedade, de um lado, e, em muitas ocasiões, entre os níveis de governo. Trata-se de uma experiência interessante por quatro razões: é uma resposta aos problemas de desenvolvimento local, congrega atores governamentais e não governamentais, geralmente produz articulações multi ou intersetoriais e, em vários casos, é produto ou gera articulação intergovernamental.

É preciso retirar algumas conclusões do mapa do associativismo territorial apresentado aqui. A primeira é que a utilização do território, mais do que o nível de governo de forma compartimentalizada, como forma de organizar as políticas públicas, está aumentando no país. Este é um passo importante para tornar o federalismo mais coordenado e cooperativo. Um segundo ponto a destacar é o crescimento do papel indutor de formas de consorciamento por parte dos governos estadual e federal. A esta tendência, junta-se outra: estas ações indutivas têm muito a ver com uma maior amarração intergovernamental dentro das políticas públicas. Por fim, o elemento de defesa de interesses ou identidade regional apareceu nos dados apresentados, mas teve um peso menor nesta radiografia do associativismo.

Destas constatações, nasce uma hipótese explicativa, que precisa ser mais testadas em novas pesquisas, mas que já ganham certa força pelos dados e análises apresentadas aqui. Estaria havendo um aprendizado institucional dos níveis de governo em torno do associativismo territorial, de modo que ele vem se tornando cada vez mais importante nas estratégias federativas. Isso não quer dizer que não haja ainda empecilhos à cooperação nem que

as diversas formas de consorciamento já tenham mudado significativamente os resultados das políticas públicas – eis aí outra questão que merece mais estudos. No entanto, o mais razoável é supor que a tendência associativista cresça, num processo com indução dos “níveis superiores” de governo para a execução intermunicipal e que isto se tornará mais sólido e terá implantação mais veloz quanto mais o consociativismo for colado ao desenho e à dinâmica das políticas públicas e seus programas. Ressalte-se, porém, que esta trajetória também apresenta um dado preocupante: a criação ou fortalecimento de arenas ou árbitros federativos é algo cujos passos têm sido muito mais lentos do que a proliferação do consorciamento. O resultado disso para os conflitos federativos ainda é incerto, mas tal fragilidade institucional pode dificultar a consolidação do associativismo territorial.

As regiões metropolitanas têm igualmente passado por um processo de fortalecimento do viés cooperativo, embora sua situação tenha uma série de especificidades e a construção do consorciamento nestes espaços seja mais complexa e difícil.

### **Regiões metropolitanas: avanços e desafios no plano da cooperação intergovernamental**

Do ponto de vista legal, as regiões metropolitanas (RMs) foram criadas no regime militar pela Lei Complementar 14/73, seguindo a previsão da Constituição de 1967 e da Emenda Constitucional n. 1, de 1969. O modelo instituído dava à União o poder de criar tais áreas e não reservava arenas de participação aos estados e municípios, seguindo assim as características do modelo centralizador e autoritário que então vigorava (Abrucio, 1998). Cabe recordar que alguns lugares, como Belo Horizonte e São Paulo, já tinham uma reflexão institucional sobre o tema, pelo menos desde o final da década de 1950, com intelectuais, políticos e burocratas pressionando pela construção de uma governança metropolitana. Porém, a ditadura aproveitou-se desse debate para montar uma estrutura que tirava os governos subnacionais do comando do processo.

Num primeiro momento, foram estabelecidas nove regiões metropolitanas, a saber: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo. De positivo, este primeiro modelo legou dois aspectos. O primeiro foi colocar na agenda estatal uma resposta mais articulada em relação à metropolitanização crescente do país. Mesmo os que foram críticos em relação à estrutura proposta pelos militares tiveram de pensar de outro modo a questão urbana no Brasil.

O segundo legado é mais importante do ponto de vista institucional. Foi a criação ou o reforço de instituições públicas responsáveis por políticas urbano-metropolitanas. Isso foi facilitado pelo maior fluxo de recursos federais que havia à época, vinculados aos fundos que financiavam as políticas urbanas de saneamento, habitação e transporte. Estes órgãos e suas burocracias criaram um conhecimento local sobre o assunto e foram estes técnicos, em vários casos, que conseguiram ajudar na retomada do tema metropolitana quando ele entrou em crise, no final da década de 1980.

De resto, o modelo pecava pela excessiva centralização e uniformização, levando pouco em conta a realidade local. A situação piorou com a crise fiscal ocorrida no final do regime militar, o que reduziu os investimentos urbano-metropolitanos. A “gota d’água” se dá já no início da redemocratização, com a falência do modelo de investimentos no saneamento e com a extinção do BNH.

O viés descentralizador e contrário à centralização que alimentou a redemocratização era, em grande medida, uma resposta ao regime militar. Neste campo intergovernamental, como noutros âmbitos estatais, todas as criações institucionais vinculadas aos militares foram atacadas ou negligenciadas. Este processo atingiu as regiões metropolitanas. A Constituição de 1988 lhes retirou o sentido institucional e repassou aos estados o poder de instituí-las. Embora elas tenham crescido em número nos últimos 20 anos, num primeiro momento houve uma fragilização das RMs. Isso se deve não só ao artigo específico sobre o assunto, mas também porque o federalismo brasileiro padece de um viés antimetropolitano na distribuição dos recursos (Rezende, 2001), aumentando inclusive a desigualdade interna às regiões metropolitanas (Garson, 2009).

Esta mudança constitucional encontrou um ambiente federativo pouco apropriado para o fortalecimento das regiões metropolitanas. Nem municípios nem estados queriam pagar os custos da barganha federativa envolvida na maior integração metropolitana. Os governos municipais, porque temiam perder autonomia, e uma parte deles, ademais, preferia repassar suas responsabilidades ou custos para a(s) cidade(s) vizinha(s). Os governos estaduais, por sua vez, sabiam que as RMs são aquelas em que a política é mais competitiva, de modo que é bem mais difícil construir cooperação e obter dividendos eleitorais nestes lugares.<sup>7</sup> Este aspecto é muito bem resumido pela frase de Celso Daniel:

---

<sup>7</sup> Para uma análise dos condicionantes políticas das regiões metropolitanas, ver Souza, 2003.

(...) ocorre que os governos [estaduais], de modo geral, não têm tido interesse em atuar nessa esfera [metropolitana]. As Regiões Metropolitanas são mais polarizadas do ponto de vista dos grupos sociais e da disputa política. Em virtude disso, tem havido uma tendência desses governos [estaduais] investirem em áreas do interior, onde costumam obter maior retorno político com investimentos proporcionalmente menores, ausentando-se assim da gestão metropolitana (Daniel, 2001: 204).

O governo federal, por sua vez, abandonou a temática metropolitana do período que vai do governo Sarney ao final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Somente no início da gestão do presidente Lula é que a questão voltou à tona, com a criação do Ministério das Cidades e ainda com o papel desempenhado pela Secretaria de Assuntos Federativos. Este processo ganhou mais força, na verdade, no segundo governo lulista, particularmente com a criação do PAC.

Mesmo com este enfraquecimento, as regiões metropolitanas cresceram em tamanho no país. Hoje temos 32 RMs, conforme Quadro 4, mais do que o triplo do número original.

O que levou ao crescimento das regiões metropolitanas num contexto de fragilização financeira e institucional? Antes de responder à pergunta, vale frisar que o aumento do contingente de RMs não quer dizer que todas tenham o mesmo poder e capacidade de articulação, nem que a maioria delas constitua mecanismos adequados para a governança metropolitana. Estamos longe de uma situação ideal. Entretanto, sua ampliação não teria ocorrido se elas não estivessem ajudando a resolver determinados problemas de ação coletiva, trazendo assim ganhos federativos aos seus participantes. Ademais, houve sim experiências que produziram avanços em termos de cooperação e coordenação das ações metropolitanas, inclusive com arranjos sociais e institucionais inovadores. Acima de tudo, vale dizer que hoje a situação de aceitação institucional das RMs é razoavelmente melhor do que no início da redemocratização.

Cinco fatores explicam o crescimento das regiões metropolitanas e, de certa maneira, a maior atenção dada a elas. O primeiro é a utilização delas como instrumento de desenvolvimento regional pelos governos estaduais, em parceria com os municípios envolvidos. Isto aconteceu em Santa Catarina e em São Paulo – neste último caso, particularmente na Baixada Santista. Um segundo aspecto importante tem a ver com a maior percepção e pressão social acerca do problema das metrópoles e o caos que reina nelas – embora o lugar deste tema tenha crescido na agenda pública, ele ainda é menor do que

**Quadro 7.4** Regiões metropolitanas

<b>Região</b>	<b>UF</b>	<b>Região metropolitana</b>
CO	GO	Goiânia
CO	MT	Vale do Rio Cuiabá
N	AM	Manaus
N	AP	Macapá
N	MA	Grande São Luís
N	PA	Belém
NE	AL	Maceió
NE	BA	Salvador
NE	CE	Cariri
NE	CE	Fortaleza
NE	MA	Sudoeste Maranhense
NE	PB	João Pessoa
NE	PE	Recife
NE	RN	Natal
NE	SE	Aracaju
S	PR	Curitiba
S	PR	Londrina
S	PR	Maringá
S	RS	Porto Alegre
S	SC	Carbonífera
S	SC	Florianópolis
S	SC	Foz do Rio Itajaí
S	SC	Norte/Nordeste Catarinense
S	SC	Tubarão
S	SC	Vale do Itajaí
SE	ES	Vitória
SE	MG	Belo Horizonte
SE	MG	Vale do Aço
SE	RJ	Rio de Janeiro
SE	SP	Baixada Santista
SE	SP	Campinas
SE	SP	São Paulo

sua importância. Soma-se a este outro ponto relevante: o aprendizado institucional da Federação brasileira tem levado a uma postura em prol de maior cooperação (mesmo que insuficiente ainda) entre os municípios metropolitanos, os governos estaduais e a União. Claro que este aprendizado é bastante heterogêneo no conjunto do país, e causas locais têm modulado as preferências dos atores, como mostram os casos de Belo Horizonte e Recife, onde a parceria entre os respectivos governadores com os prefeitos das capitais – fator contingente e conjuntural – favoreceu um redesenho metropolitano bem sucedido.

Os dois últimos fatores têm sido os mais decisivos. O primeiro foi fundamental para impulsionar o processo de redescoberta das regiões metropolitanas. Trata-se do sucesso e disseminação de experiências de governança metropolitana. O Consórcio do Grande ABC foi o primeiro a cumprir este papel e tem sido um paradigma para as demais RMs. Atualmente, os modelos de Belo Horizonte e Recife também têm sido utilizados como casos bem-sucedidos, e suas institucionalidades têm influenciado o debate e a governança de outras localidades.

Estas experiências inovadoras, particularmente a do ABC, ajudaram a criar, desde a metade da década de 1990, uma coalizão em prol do associativismo territorial, na qual a questão metropolitana é um dos tópicos centrais. Como dito na sessão anterior, esta coalizão ganha maior proeminência com o debate e aprovação da legislação dos Consórcios Públicos, que tem impulsionado a discussão e a adoção de formas de associativismo territorial no Brasil.

Entretanto, há outro fator que tem impulsionado o retorno do debate metropolitano e influenciado a adoção de políticas intergovernamentais cooperativas nas RMs. Trata-se do enorme incremento das ações federais nas políticas urbanas, particularmente nos setores da habitação, transportes e saneamento, processo que ganha força no segundo mandato de Lula, especialmente com a montagem do PAC. O conjunto de obras desse programa levou a União a negociar com capitais, cidades metropolitanas e governos estaduais, a fim de definir que investimentos seriam feitos, como cada um participaria disso e de que maneira se daria a articulação entre os níveis de governo.

Como a tendência é que o governo federal continue investindo cada vez mais em políticas urbanas de infraestrutura, sobretudo com o empurrão que será dado pela Copa do Mundo, as articulações intergovernamentais nas metrópoles tendem a se tornar mais importantes. Porém, por enquanto este processo não gerou uma nova institucionalidade, nem houve um reforço das estruturas metropolitanas. Deste modo, é possível que ocorra um aumento das ações federais nas regiões metropolitanas, com pactos informais com os

governos subnacionais, sem que haja regras, arenas e arbitragens para dirimir os problemas que possam vir a acontecer. Afora isso, tudo aquilo que está fora dos gastos federais em infraestrutura não foi equacionado neste novo relacionamento entre a União e os outros entes nas RMs.

Por esta razão, vale a pena analisar rapidamente a experiência metropolitana que conseguiu maior grau de institucionalização, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, que mais influenciou as demais. As razões que explicam o sucesso deste empreendimento revelam os caminhos possíveis para fortalecer o consorciamento no Brasil, especialmente nas regiões metropolitanas.<sup>8</sup> A primeira causa tem a ver com a construção de uma identidade regional, com bases sociais e culturais. Parte deste processo tem raízes históricas mais antigas, algo mais difícil em lugares de formação mais recente. Outra parte diz respeito à construção de capital social pelas associações civis, os sindicatos e a imprensa da região. Neste ponto é possível pensar em reproduzir esta ação social, de modo que outros espaços urbanos possam seguir esta trilha. Todavia, isso dependerá também de uma situação socioeconômica e mesmo cultural que existe, hoje, apenas em poucas localidades do país.

Mas no caso do Grande ABC também havia rivalidades históricas entre os municípios. E, paradoxalmente, a crise econômica e o aumento da “tragédia dos comuns” (particularmente nos temas ambientais e do emprego) favoreceram a cooperação entre eles. Só que para isso se concretizar foi preciso liderança política (1) e um projeto institucional (2). No que se refere ao primeiro aspecto, colocaram-se em cena várias lideranças sociais (de sindicatos, empresas e da mídia), que lutaram pela continuidade e prioridade desta agenda, mas foram dois outros líderes os mais relevantes. O primeiro deles, e o mais importante, fez o papel de idealizador e construtor dos mecanismos institucionais do consorciamento. Trata-se do prefeito de Santo André, Celso Daniel. Sem ele, o Consórcio não teria sido pensado nem executado em sua arquitetura colaborativa. O outro ator fundamental foi o governador de São Paulo, Mário Covas, que, num momento de grande incerteza quanto aos ônus e bônus ligados ao consorciamento, deu a garantia “superior” do governo estadual para reduzir o temor de participação dos outros prefeitos.

A construção de arenas e instituições foi a outra chave do sucesso do consorciamento do Grande ABC. O Consórcio permitiu a articulação entre os prefeitos. O Fórum da Cidadania possibilitou à sociedade civil participar do

---

<sup>8</sup> As causas aqui descritas partem das análises presentes nos seguintes trabalhos: Reis, 2005; Machado, 2009; Klink, 2001; Abrucio & Soares, 2001; e Clemente, 1999.

processo e agregar o fator de identidade regional como uma forma de pressão sobre os atores políticos. A Câmara Regional incluiu não só mais firmemente o setor produtivo (trabalhadores e empresariado) no arcabouço decisório do consorciamento, mas principalmente o governo estadual. E, por fim, a Agência de Desenvolvimento Econômico tem estabelecido um planejamento estratégico para a região e colocado em prática, ainda que modestamente, uma série de ações que levam ao investimento econômico. Mais recentemente, o governo federal entrou de vez neste processo, com destaque para a criação da Universidade Federal do ABC, que terá unidades em algumas dessas cidades e deverá exercer um enorme impacto no desenvolvimento regional no médio e longo prazos.

Toda esta institucionalidade favorece o processo decisório, seja na definição das metas, seja na construção dos consensos ou ainda na arbitragem dos conflitos. Este modelo não resolve por completo insuficiências financeiras e administrativas do consorciamento do ABC, além de os prefeitos das sete cidades poderem, a qualquer momento, abandonar o pacto regional. Contudo, torna-se mais difícil sair e deixar para trás estas instituições e os resultados que elas produziram. Em outras palavras, é possível que os avanços sejam pequenos no futuro, mas o retorno à situação anterior é muito pouco provável.

Nem todos os fatores presentes no Grande ABC poderão ser reproduzidos nas outras regiões metropolitanas. Em especial, a identidade regional e o capital social lá presentes são escassos na imensa maioria das RMs. Porém, a cooperação com o governo estadual, o incentivo ao associativismo (formal e informal) entre os municípios, a criação de instituições federativas, o apoio do governo federal e a articulação com os sistemas de políticas públicas são replicáveis.

Exemplos dessa possibilidade são as inovações recentes nas regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Recife. No caso da RMBH, desde 2003 a atuação do governo estadual, utilizando seus instrumentos burocráticos e investimentos, em parceria com os municípios metropolitanos – agregados pela Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL) – e principalmente com a prefeitura da capital, permitiram avanços importantes. Para consolidação deste processo, foram criados vários mecanismos institucionais, como a complementação e integração dos planos municipais com o metropolitano, no formato de planos diretores municipais que incorporam problemas que vão além de sua municipalidade.

Mas as inovações institucionais maiores na Região Metropolitana de Belo Horizonte derivam das Leis Complementares Estaduais nºs 88 e 89/2006.

A Lei Complementar Estadual nº 88/2006 estabeleceu dois instrumentos de planejamento metropolitano para as regiões metropolitanas: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), com as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, envolvendo as funções públicas de interesse comum da região; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), com o objetivo de financiar programas e projetos estruturantes e a realizar investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do estado, alinhados com as diretrizes do PDDI de cada região.

Também foi definido que cada região metropolitana de Minas Gerais deverá ser gerida por uma Assembléia Metropolitana, um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma Agência de Desenvolvimento. A novidade neste desenho é estabelecer fóruns de construção de consenso, deliberação e arbitragem. Como derivação deste processo, a Região Metropolitana de Belo Horizonte constituiu, por meio de sua Agência de Desenvolvimento Metropolitano, o que vem sendo chamado de “superprefeitura”, capaz de fazer um planejamento maior das ações governamentais em todo o território da RMBH.

No caso da Região Metropolitana de Recife a grande inovação foi o estabelecimento do maior consórcio público do país, o Grande Recife Consórcio de Transportes. Ele considera sócios tanto os municípios quanto o estado e possibilita a integração de tarifas e linhas, com a vantagem de haver maior transparência e possibilidade de monitoramento das empresas e dos contratos. A participação financeira é definida no contrato social da empresa, respeitando o orçamento de cada municipalidade. Mesmo para os casos que seja necessário investimento maior em algumas cidades, as cotas de participação podem ser definidas de forma diferenciada, seguindo plano de rateio. Espera-se ter todos os terminais construídos e reformados até dezembro de 2010 (Klink, 2008)

Em termos de associativismo territorial, não há uma fórmula única para as regiões metropolitanas e ter flexibilidade para inovação institucional é um fator positivo. O que se pode dizer, de um ponto de vista mais generalizador, é que o apoio e a articulação com outros níveis de governo (1), a resolução dos problemas de governança intermunicipal (2), a articulação com o desenho das políticas públicas (3) e a construção de arenas de deliberação e arbitragem federativas (4) são os instrumentos que podem fortalecer as RMs brasileiras. Neste sentido, os avanços maiores (e o que se vislumbra no curto prazo) relacionam-se à maior articulação com o governo estadual e com o federal, particularmente pelo reforço das políticas de infraestrutura urbana; ao

impacto do sistema federal de políticas em alguns setores; e a uma redução do comportamento compartimentalizado dos municípios. Na maior parte dos casos, as arenas intergovernamentais de resolução dos conflitos consorciados ou metropolitanos não existem ou estão numa fase muito embrionária. Isso para não falar da pouca capacidade das sociedades locais se incorporarem mais numa agenda metropolitana e construir uma identidade regional tão relevante quanto à municipal.

Em suma, os avanços do associativismo territorial detectados neste capítulo já impactam as regiões metropolitanas, que hoje estão, do ponto de vista da governabilidade, numa situação melhor do que há dez anos. Não obstante, o grau elevado de conflito político e social, a falta de identidade derivada da forma como as metrópoles se desenvolveram, o pequeno número de casos com instituições federativas capazes de articular os pactuantes em termos decisórios e a ausência de fontes financeiras estáveis são fatores que ainda criam importantes obstáculos à governança metropolitana no Brasil.

## Referências bibliográficas

- ABERS, Rebeca, JORGE, Karina Dino. Descentralização da Gestão da Água: Por que os comitês de bacia estão sendo criados? *Ambiente & Sociedade*, vol. VIII, n. 2, jul./dez, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- \_\_\_\_\_ e COSTA, Valeriano M. F. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. *Pesquisas*, n. 12. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- \_\_\_\_\_ e SOARES, Márcia Miranda. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. *Pesquisas*, n. 24. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- \_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: *Revista de Sociologia e Política*, n° 24/ junho, 2005.
- \_\_\_\_\_ e GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: *Consad, Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Brasília: Consad, 2006.
- \_\_\_\_\_ e FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria Fátima

- ma Infante; BEIRA, Lígia. (orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*, v. 1. 1ª ed. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007, pp. 13-31.
- \_\_\_\_\_ e SANO, Hironobu. Federalismo e relações intergovernamentais: aprendizado e desafios da coordenação interestadual In: XXXIII Enanpad. São Paulo, 2009.
- \_\_\_\_\_ e SANO, Hironobu. *Associativismo Municipal no Brasil: Tendências e Desafios* (mimeo). BID. Brasília, 2009a.
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e Políticas Sociais*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- \_\_\_\_\_. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.45, n. 3, 2002, p. 431 – 458.
- AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Regina R. dos Mares. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *O Futuro das Metrôpoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2000
- BREMAEKER, François. Os consórcios na administração municipal. *Série Estudos Especiais*. Rio de Janeiro: IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.
- BURGESS, Michael. Federalism and Federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (orgs.). *Comparative Federalism and Federation*. Londres: Harvester/Wheatsheaf, 1993.
- CLEMENTE, Roberta. Camara do Grande ABC. In: FUJIWARA, Luis Mario; ALESSIO, Nelson; FARAH, Marta (orgs.). *20 experiencias de Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente*. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP/Fundação Ford, 2001.
- CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público* 55, 3, 2004.
- DANIEL, Celso. Autonomia municipal e as relações com os estados e a União. In: *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Belo Horizonte: Observatório das Metrôpoles, 2009.

- GIFE. GRUPO DE INSTITUTOS, FUNDAÇÕES E EMPRESAS. *Censo Gife 2007-2008*. São Paulo: Arvato, 2008.
- GUIMARÃES, Luisa. *Arquitetura da cooperação intergovernamental: os consórcios públicos em saúde de Mato Grosso*. 2001. Dissertação de mestrado. Escola Nacional de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2001.
- IBAM. *A Saúde no Município: Organização e gestão*. Rio de Janeiro: UNICEF/IBAM, 1992.
- IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais – Perfil dos municípios brasileiros: Gestão Pública 2005 – MUNIC 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M.; CRUZ Maria do Carmo M.T. Os consórcios intermunicipais em São Paulo: insumos para a difusão nacional de um modelo de sucesso. In: Konrad Adenauer Stiftung; Oficina Municipal. *Cooperação Intermunicipal na Federação Brasileira: os Consórcios Intermunicipais e as Associações de Municípios*. Série Documenta, nº1, maio 2002, pp. 9-35.
- KLINK, Jeroen. *A Cidade-região. Regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: De Paulo Editora, 2001.
- \_\_\_\_\_. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández. (orgs.). *Governing The Metropolis - Principles and Cases*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, 2008.
- MACHADO, Gustavo Gomes. *Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC – Minas, 2009.
- REIS, Regina Célia dos. *Articulação Política Regional: a experiência do Grande ABC (1990-2005)*. Tese de Doutorado. PUC-SP. São Paulo, 2005.
- REZENDE, Fernando. *Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira*. HOFMEISTER, W.; BRASILIENSE CARNEIRO, J. M. (orgs.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, Fernandez Jose Miguel (orgs.). *Governing the Metropolis: principles and cases*. Washington: Interamerican Development Bank, 2008.
- SPINK, Peter. *The Intermunicipal Consortia in Brazil: An institutional Introduction*. X Congresso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica, Santiago, Chile, 18-21 oct, 2005.

SOUZA, Celina. *Metropolização Brasileira: uma análise dos anos setenta*. Rio de Janeiro: FGV, 1985.

\_\_\_\_\_. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. *Lua Nova*, n. 59, São Paulo, 2003, pp. 137-159.

\_\_\_\_\_ e CARVALHO, Inaiá M. M. de. Reforma do Estado, Descentralização e desigualdades. *Lua Nova*, n. 48, 1999, pp.187-212.

ZIMMERMAN, Joseph. *Interstate relations: the neglected dimension of Federalism*. Westport: Praeger Publishers, 1996.

## *EPÍLOGO*

# **As regiões metropolitanas no contexto da globalização: Uma agenda possível**

**Nadia Somekh**

### **Introdução**

Não há ainda consciência clara no Brasil da importância das regiões metropolitanas na estrutura produtiva do país. As metrópoles estão no centro dos dilemas da sociedade brasileira nos dias de hoje. A agenda nacional segue sem considerar a importância estratégica dessas regiões, e consequentemente, não aponta projetos que possam estruturar uma política nacional de desenvolvimento ancorada no território. A política de desenvolvimento urbano desenhada pelo Ministério das Cidades; desde 2003, prevê a sua própria construção e a dos municípios e estados (com as conferências municipais e estaduais), sem levar em conta as regiões metropolitanas.

O território brasileiro nos últimos 30 anos reconfigurou-se por meio de um processo de “concentração desconcentrado”: a produção de riqueza encontra-se extremamente concentrada no território nacional – 33% do PIB brasileiro são produzidos no estado de São Paulo, e 85,2% deste, no entorno da região metropolitana de São Paulo, incluindo as regiões de Campinas, São José dos Campos, Santos e Sorocaba (SEADE, 2008). Essa alta concentração, inerente aos padrões de acumulação brasileira, poderia ser distribuída de forma planejada por uma política de desenvolvimento nacional efetivamente ancorada no território.

Por outro lado, as experiências internacionais, principalmente na Europa, apontam para a formulação de políticas de desenvolvimento de longo prazo, apoiadas em planos metropolitanos e grandes projetos urbanos de redefinição dos fluxos e redes transnacionais.

Este epílogo procura sugerir caminhos para uma possível agenda metropolitana. Em primeiro lugar, identifica algumas das características-chave do processo de estruturação territorial brasileiro, e em linhas gerais suas grandes implicações para a conformação de uma agenda metropolitana. A seguir aprofunda o debate sobre o conteúdo da agenda metropolitana e sua vinculação com a realização de grandes projetos urbanos, argumentando que, ao lado das evidências de aumento da importância econômica das metrópoles, há outras que parecem indicar que parte dos seus problemas podem ser enfrentados por intermédio de grandes projetos urbanos.

### **Estruturação do território brasileiro: um processo de concentração desconcentrado**

De 1930 a 1970, o Brasil foi um dos países que mais cresceram no mundo. Entretanto, as bases materiais do nosso avanço espetacular se deram geograficamente de forma muito concentrada, especialmente na região Sudeste do país, acompanhadas de um intenso fluxo migratório de trabalhadores de todos os cantos e particularmente do campo para as cidades. Desta forma, fundamentaram-se a produção e a reprodução de enormes desigualdades, características dos interesses econômicos promovidos pelo regime militar.

De acordo com o IBGE, dos estimados 184,4 milhões de brasileiros, quase um terço reside em centros metropolitanos. Apesar da maior taxa de ocupação, as áreas não metropolitanas tendem a apresentar sinais de qualidade mais baixa em relação aos postos de trabalho.

A partir de 1980, a economia brasileira registrou inflexão, com a predominância de longos períodos de baixo dinamismo. A expansão da produção nacional ficou pouco acima da evolução demográfica, com reflexos diretos nos cenários urbanos, particularmente nas grandes metrópoles, com suas redes de infraestrutura e serviços sendo progressivamente desorganizadas e tornando-se precárias. A grande massa de excluídos do processo econômico dirigiu-se para as periferias das grandes cidades, ocupando-as irregularmente com barracos desprovidos de infraestrutura e serviços urbanos, configurando assim as nossas favelas.

A concentração territorial da produção de riquezas e o padrão histórico de desenvolvimento brasileiro não permitiram a geração homogênea de oportunidades que fossem capazes de valorizar as diversidades regionais de modo equânime. Entretanto, a partir da Constituição de 1988, influenciado

pelos movimentos municipalistas, o país abriu um novo ciclo de descentralização da gestão e dos gastos públicos.

A dimensão territorial constitui atributo fundamental, não apenas para a identificação da exclusão social, mas, sobretudo, da necessidade de implementação de políticas voltadas para um novo tipo de desenvolvimento. O enfoque local é o espaço privilegiado para a construção de ações que contribuam para romper a lógica espaçoterritorial de reprodução da exclusão.

O crescimento econômico sustentado e a melhor inserção na economia mundial fortalecem as perspectivas de consolidação de novo mapa de empregos, tornando factível a expectativa de configurações inovadoras do desenvolvimento territorial urbano brasileiro, de modo mais equilibrado e descentralizado. Para tanto, um choque distributivo no plano local é uma medida estratégica para oferecer às populações mais pobres oportunidades de libertação da mera condição de sobrevivência, e alcançar uma realidade de emancipação social, política e econômica, orientada por programas de formação educacional, cultural e para a cidadania. Medidas de apoio ao desenvolvimento local e especialmente regional podem reorganizar geograficamente as atividades produtivas e desenvolver novas maneiras de promover a reinserção no mercado de trabalho. O apoio à reestruturação empresarial também é importante, com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas intensivas de mão de obra, além da fundamental articulação com o setor produtivo. O desenvolvimento local deve articular e integrar o conjunto de atores relevantes da cidade, do qual fazem parte os beneficiários da política de inclusão social.

Fóruns envolvendo empresas, trabalhadores, poder público e universidades têm papel relevante na ampliação dos setores produtivos. O envolvimento de toda a sociedade civil organizada é importante para garantir a participação efetiva e direta na implementação de planos, projetos e programas.

O recente ciclo de expansão dos agronegócios – com destaque para a agroenergia, a produção massiva de grãos e a pecuária – mostra o potencial para se tornarem poderosos motores de uma profunda reorganização e distribuição da população pelo território, conseqüentemente reconfigurando as cidades e regiões metropolitanas brasileiras, ressaltando as condicionantes da política nacional de meio ambiente.

Se na década de 1990 se falava em “desmetropolização”, agora constatamos um recuo a respeito dessa posição. A retração do crescimento das regiões metropolitanas verificada nos últimos censos (principalmente da região Sudeste), e o crescimento das cidades entre 100 mil e 1 milhão de habitantes,

constituiu o que foi denominado de fenômeno de metropolização disseminada (Feldman e Somekh, 1996). O fenômeno é confirmado pelo aparecimento de “novas” regiões metropolitanas, como Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Baixada Santista – a primeira e a última são reguladas por legislação estadual.

Para Gonçalves (1995), as grandes mudanças na metrópole paulista resultaram de uma soma de fatores, como a tendência a uma queda no crescimento da grande São Paulo – que vinha gradualmente se esboçando e era acentuada pela relativização da concentração industrial repassada para os núcleos urbanos do interior – e os efeitos da crise econômica, que diminuíram a atratividade das metrópoles e interromperam os fluxos migratórios. Em vez de uma desmetropolização, a autora aponta para um processo de reconfiguração do papel metropolitano de São Paulo, decorrente da transformação simultânea da cidade (que diminui sua importância industrial, mas desenvolve outras funções) e do restante da rede urbana, e expresso pela generalização de modernas atividades urbanas no território estatal. Nesse sentido, estaria se configurando outra forma de divisão de trabalho entre metrópole e grandes cidades do interior, o que corresponderia a um novo patamar de relações e de integração na rede urbana paulista. Processos semelhantes ocorrem em outras regiões do país, desenhando um novo mapa de dinâmicas territoriais concentradas em redes regionais apoiadas em diversas atividades produtivas, constituindo aquilo que aqui foi denominado um processo de “concentração desconcentrada”.

Cabe ainda destacar o trabalho de Santos (1989), que alia aos aspectos econômicos e quantitativos fatores sociopolíticos, apontando para o que denomina “involução metropolitana”. O autor define a involução metropolitana como “o aumento desmesurado e constante de pobres e trabalhadores mal pagos, com as correspondentes condições de vida”, processo correlato ao de modernização incompleta, que resulta na segmentação da economia em função da presença simultânea dos mais diversos tipos de capital e de trabalho nas grandes cidades (Feldman e Somekh, 1996).

Para Santos (1989), a situação nas grandes metrópoles é de um equilíbrio instável, em que a conjunção de variáveis de modernização e atraso levam a uma situação seletiva e desigual. Diante desse quadro, o autor aponta três razões que justificam a hipótese de involução metropolitana no Brasil. Em primeiro lugar, a ocorrência de taxas de crescimento mais elevadas que as das metrópoles em algumas regiões, como, por exemplo, o Sudeste. Na Grande São Paulo, o Produto Interno Bruto (PIB) por habitante

é multiplicado por 1,98% entre 1980 e 1987, enquanto no estado de São Paulo e no Brasil o PIB por habitante é multiplicado por 2,34% e 2,55%, respectivamente. Ou seja, configura-se uma situação em que São Paulo não deixa de crescer, mas outras áreas do estado e o país como um todo crescem mais (Santos, 1989).

A segunda razão apontada pelo autor está na tendência que começa a se firmar em áreas em que o capitalismo amadurece, que pode ser denominada como “reversão do leque salarial”, com as ocupações urbanas podendo ser menos remuneradas que as do campo. Santos cita o caso do estado do Paraná, onde, considerando os que ganham menos de dois salários mínimos, o percentual no cômputo total dos ativos é menor na atividade agrícola que na prestação de serviços e no comércio de mercadorias. Os índices respectivos são de 44,26%, 76,57% e 49,57%. Como terceira razão, Santos destaca a ocorrência de melhores índices de qualidade de vida no interior do que na metrópole. É o caso, por exemplo, das condições de saneamento em cidades médias do estado de São Paulo que permitiram baixar mais rapidamente os coeficientes de mortalidade infantil. Essa oportunidade histórica, contudo, dificilmente será aproveitada se não houver uma profunda alteração no papel do Estado.

O processo de metropolização brasileiro avança por meio desse padrão, fazendo emergir regiões metropolitanas com diferentes portes e características. Por isso, as regiões metropolitanas representam um desafio triplo: o desenvolvimento da nação, a superação das desigualdades socioespaciais e a instituição da governança democrática da sociedade (Klink, 2008). Concordamos com ele, apontando a necessidade de ancorar esses desafios no território para potencializar a sua superação.

Ascher (2010) aponta perspectivas à metropolização – a metapolização, para o autor, é o processo de urbanização que apresenta novas formas: a substituição do crescimento por extensão e por adensamento, em outro extremo composto de bairros e aglomerações mais distantes, onde os limites entre cidade e campo tornam-se cada vez mais distantes. Se a metropolização constituiu-se da concentração de riquezas humanas e materiais nas cidades mais importantes, a metapolização é um duplo processo de metropolização e de formação de novos tipos de territórios urbanos. A metapolização induz a um duplo processo de homogeneização e de diferenciação. Com a globalização, os mesmos atores econômicos reproduzem normas lógicas em todos os países e cidades em que operam. A diferenciação é uma necessidade da competição entre as cidades globais em busca dos investimentos disponíveis.

Para Ascher, essa dupla dinâmica constitui o marco das políticas de desenvolvimento local, abrindo o debate entre atores econômicos globais e locais.

## **Projetos urbanos e áreas metropolitanas**

Este epílogo defende que a formulação de uma possível estratégia brasileira de enfrentamento da questão metropolitana através de projetos urbanos pode ser feita. Ao contrário das metrópoles americanas ou asiáticas, as metrópoles europeias vêm sendo tratadas pela esfera pública mediante o planejamento espacial ancorado no chamado urbanismo de projeto indispensável ao controle do desenvolvimento (Pais Projet, 2008). Os exemplos de Paris, Londres, Bilbao, Milão, Amsterdã/Roterdã são paradigmáticos no enfrentamento da questão metropolitana por intermédio de projetos urbanos. Ao lado das evidências de aumento da importância econômica das metrópoles, há outras que indicam que seus problemas podem ser enfrentados por meio de grandes projetos urbanos. Os projetos urbanos representam iniciativas de renovação concentradas em investimentos e intervenções que seguem um plano urbanístico, podendo se apoiar no redesenho do espaço urbano, em normas legais específicas e em novas articulações institucionais e modelos de gestão. Inicialmente, as qualidades espaciais e urbanísticas eram entendidas como garantia de sucesso das iniciativas de renovação, redefinindo a hierarquia urbana em favor da região antes degradadas, assim como a visualidade impactante, a imagem (pós)moderna e a grife de um arquiteto conhecido garantiram uma cartada de peso na grande arena estratégica, a mídia (Roberts e Sykes, 2006). A criação e o reforço das centralidades estão na pauta do desenvolvimento metropolitano que articula planos setoriais de forma a obter em planejamento urbano com o chamado “urbanismo de projetos”.

Uma análise recente da experiência internacional de projetos urbanos aponta para transformações na forma de realizá-los, associando-os frequentemente a objetivos de reestruturação produtiva, de forma a atender à crescente competição por investimentos internacionais e a novas formulações estratégicas de gestão, projetos, e referenciam possíveis novos caminhos para uma agenda brasileira.

Grandes projetos urbanos têm características recorrentes. Uma delas é a obtenção de notoriedade internacional por intermédio de grandes nomes da arquitetura elaborando projetos nas vitrines do cenário internacional. Grandes eventos, a partir de Barcelona, foram o paradigma para grandes transformações urbanas. Embora os projetos de arquitetura do “Star System”

sejam importantes – principalmente no chamado marketing competitivo entre cidades –, outros instrumentos são indispensáveis nas transformações territoriais das metrópoles mundiais.

A experiência europeia entende que os projetos urbanos definidos dentro de uma política (supra)nacional de desenvolvimento econômico e ancorada no território podem potencializar elementos para refletirmos sobre as regiões metropolitanas brasileiras.

O engajamento nacional é visível em vários países europeus. Por outro lado, a contrapartida de grandes projetos metropolitanos é o envolvimento das coletividades locais. Em Bilbao o planejamento metropolitano estratégico articulou-se ao municipal; em Londres são os *boroughs* que decidem os projetos locais; em Amsterdã/Roterdã os projetos são construídos em audiências públicas; em Milão as prefeituras negociam as atividades de reconversão industrial (Somekh, 2006).

O exemplo recente do Projeto Grand Paris aponta tanto para o envolvimento do Estado nacional como implica questões de investimentos de longo prazo e de governança metropolitana. Em 2007, foi lançado em edital internacional para escolha de dez grandes escritórios de arquitetura selecionados para pensar a metrópole do futuro. “Não é hora de liberalismo ou de tabula rasa devemos compor, recompor, transformar, requalificar vazios industriais e grandes conjuntos habitacionais” – são as palavras de Nicolas Sarkozy na apresentação da proposta (AMC, 2009). Os dez escritórios propõem visões diversas, às vezes complementares ou divergentes, a respeito da metrópole do século XXI pós-Kioto. O prefeito de Paris propõe simultaneamente uma grande mobilização de coletividades por meio do projeto Paris Metrópole, e ainda o escritório Regional de Ile de France refez o Plano Metropolitano de Paris. Esses diversos esforços apontam a complexidade de tratar o debate. Quais referenciais são desenvolvidos no Brasil?

Alguns elementos recorrentes podem ser ressaltados na experiência internacional de projetos urbanos. No caso de Puerto Madero, em Buenos Aires, assinalamos a importância da criação de uma entidade administrativa público-privada para a implementação do projeto. Além disso, destaca-se a recuperação do patrimônio histórico constituído pelos antigos armazéns, a preocupação com a questão ambiental concretizada na implementação de parques, com jardins e espaços públicos generosos. A busca de um programa com a definição de atividades, bem como do uso residencial, também tem seu exemplo na operação do Parc Citroën, no XV<sup>ème</sup> Arrondissement, em Paris, o qual, além da implementação de um parque na área deixada pela indústria

automobilística, define atividades do terciário avançado e a mistura de classes sociais na definição do uso residencial.

Essa característica – bem como a definição de uma entidade administrativa central – está presente em todas as operações francesas, que têm no poder público grande agente coordenador e impulsionador, por intermédio de pesados investimentos para alavancar os bons resultados dos projetos propostos.

É interessante destacar a atuação da prefeitura de Sesto San Giovanni na região do norte de Milão, que tem 70% de sua área esvaziados de produção industrial (incluindo parte dos domínios da Pirelli). O trabalho dos quadros do município, apoiados pela Agência Nord de Milão, obteve êxito na reconversão de grandes plantas de siderurgia, como a Falck e a Breda, em pequenas e médias unidades produtivas, devido a um esforço de negociação com os sindicatos, resultando na capacitação para o empreendedorismo dos trabalhadores desempregados das grandes unidades metalúrgicas.

Não só em Milão como também em Londres, na experiência de Docklands, a participação da iniciativa privada, em larga escala, nos empreendimentos imobiliários, só se realiza na medida da implantação de linhas de transporte que criaram uma centralidade, ampliando a acessibilidade para o centro. No caso de Milão, uma linha com apenas duas paradas une a nova centralidade ao norte com o centro da cidade. Em Docklands, a linha Jubilee, implantada em 2000, reafirma o sucesso imobiliário de um projeto anteriormente considerado fracassado, permitindo sua posterior expansão.

Em síntese, os elementos recorrentes apontados pela experiência internacional incluem uma unidade de gestão centralizada, a importância nuclear da questão dos transportes, gerando as chamadas novas centralidades, a existência de âncoras culturais, bem como de ambientes ou setores voltados para a inovação tecnológica, além do investimento na ampliação da qualidade dos espaços públicos oferecidos à população. Acrescente-se a essa receita a frequência com que projetos arquitetônicos de grife são encontrados no espaço dessas mesmas experiências, com alguns nomes recorrentes, como Cesar Pelli, Norman Foster, Jean Nouvel, dentre os mais procurados.

À medida que passou a integrar a agenda das grandes cidades no final do século, o modelo de projetos urbanos foi se sofisticando, ao mesmo tempo que se acentuou a competição entre as cidades na disputa pelos investimentos voláteis, no novo processo de “financeirização” mundial. Assim, o projeto urbano se tornou uma estratégia de intervenção, já que o planejamento urbano tradicional e seus instrumentos não atendiam mais às necessidades de re-

cuperação dessas áreas. Em geral, o objetivo central desses programas passou a ser a promoção do crescimento econômico, ou seja, adquirir capacidade econômica local para proporcionar postos de trabalho e gerar entradas tributárias capazes de cobrir o gasto de capital em infraestrutura e serviços públicos que cabem ao estado. Para isso, a maioria dos programas visa atrair novas atividades a partir de vantagens locais (Rojas, Villaescusa e Wegelin, 2003).

No cenário brasileiro talvez a única experiência metropolitana com esse enfoque de desenvolver um “urbanismo de projetos” como instrumento de concretização de um modelo de governança e estratégia de estruturação territorial regional seja o caso do Consórcio do Grande ABC, iniciado há 20 anos – congregando sete cidades e mais de 2,5 milhões de habitantes do quadrante sul da região metropolitana de São Paulo.

Criado em 1990, o consórcio tinha inicialmente o objetivo de buscar um equacionamento adequado para a deposição e o tratamento dos resíduos sólidos da região. Entretanto, rapidamente evoluiu para um núcleo de concentração e planejamento de políticas públicas regionais, que progressivamente envolveu os governos estadual e federal e todos os seguimentos não governamentais organizados da região na busca de parcerias para a concepção de projetos setoriais e planos estratégicos de alcance mais amplo.

Desse processo nasceu a convicção de que a região necessitava de um instrumento operacional para formular diagnósticos e projetos regionais de natureza econômica, tecnológica e territorial, capazes de responder a profundas transformações por que passavam as cadeias produtivas tradicionais da região naquele período, decorrentes dos avanços da globalização econômica e das transformações tecnológicas e organizacionais dos processos produtivos. Em 1998 nasceu a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, com o escopo de assumir essas tarefas.

Com o avanço da discussão e negociação no âmbito dos órgãos concebidos para a governança da região do Grande ABC, tornou-se consensual a necessidade da elaboração de um plano estratégico regional apto a fortalecer, em médio e longo prazos, as cadeias produtivas tradicionais; emular os setores econômicos menos desenvolvidos, como o de comércio e serviços e, ao mesmo tempo, cuidar para que o desenvolvimento futuro proporcionasse uma distribuição mais equilibrada da riqueza, tornando todos partícipes do desenvolvimento e elevando a qualidade de vida dos habitantes da região. O Plano Estratégico Regional do Grande ABC, formulado em 1999, organizado em sete eixos estruturantes, aglutinou 40 programas, 134 subprogramas e 298 ações. Os planos, projetos e ações realizados ou em andamento variam

quanto ao número de parceiros envolvidos, ou seja, não necessariamente contam com a participação dos sete municípios, embora seja sempre respeitada a autonomia administrativa e política de cada um, bem como observados e cumpridos os pressupostos de responsabilidade das diversas esferas de poder do setor público.

As formas de gestão, captação de recursos e implementação dos projetos são diferenciadas e dotadas de grande flexibilidade, incorporando as especificidades das próprias instituições ou políticas setoriais envolvidas.

Os frutos dessas inovadoras experiências de organização e partilha da governança regional metropolitana são enormes. Inúmeros acordos, pactos e parcerias para os projetos se desenvolveram nos anos seguintes, com participação dos três níveis de governo e todos os segmentos da sociedade civil organizada da região.

O êxito da experiência de governança do Grande ABC ilustra e evidencia a viabilidade de modelos mais flexíveis e dinâmicos de gestão metropolitana, que permitam maior cooperação e formação de parcerias entre os atores envolvidos em todos os níveis. O avanço na formulação da organização e gestão das regiões metropolitanas brasileiras depende da evolução para uma abordagem mais pragmática, que combine o planejamento e a elaboração concreta de programas territoriais e projetos urbanos em escala metropolitana/intermunicipal, com o fortalecimento gradual das instituições regionais existentes e de sua participação ativa no detalhamento e execução destes projetos.

Sob um novo olhar, poderemos reconhecer a possibilidade de convivência de vários instrumentos de coordenação metropolitana como uma potencialidade, tendo em conta o tamanho e a diversidade dos espaços metropolitanos brasileiros. Cenários de aplicações diversificadas da nova Lei dos Consórcios Públicos (arranjos horizontais ou com participação da esfera estadual, entre outros) podem ser descortinados. Contextualizados com a perspectiva de retomada, por parte dos estados e da Federação brasileira, de seus respectivos papéis na governança metropolitana, tais cenários estariam baseados em uma dinâmica de pacto territorial, gestão compartilhada e respeito aos princípios de transparência e de participação ativa dos atores locais.

## **Conclusão**

Uma importante alteração no papel do Estado é fundamental para aproveitar as oportunidades oferecidas pelo processo de metropolização e para enfren-

tar seus grandes problemas e desafios. Sem uma gradual reconfiguração dos vetores de distribuição de riqueza no território nacional, e sem uma maior e melhor governabilidade e gestão urbanas, com definição de novos núcleos de planejamento bem definidos e desenvolvimento de novas relações de compartilhamento de poder, não teremos como avançar com a questão metropolitana brasileira. Embora não haja ainda um sentido claro para a construção dessas novas estruturas institucionais, é premente se iniciar o debate em torno de temáticas de longo prazo, relativas ao planejamento do território nacional. Nesse contexto, ganha relevância e urgência a necessidade de novos modelos de governança do território urbano, particularmente nas regiões metropolitanas.

As crescentes crises, por todo o país, dos sistemas de transporte coletivo, tráfego, segurança, drenagem, tratamento de efluentes, poluição do ar, distribuição de energia, e outros tantos, são sinais inequívocos do completo esgotamento das atuais instâncias de articulação, planejamento e gestão das nossas regiões metropolitanas.

Este é um debate que não pode ser adiado, pois constitui um dos principais desafios que a nação brasileira tem de enfrentar. Pensar o Brasil que se deseja para o futuro próximo requer inovar os processos de planejamento do território nacional e particularmente de nossas regiões metropolitanas, o que é oportuno e urgente no contexto em que o país acaba de conquistar o direito de organizar dois importantes eventos desportivos internacionais — a Copa do Mundo de futebol, em 2014, e as Olimpíadas de 2016 —, que demandarão grandes esforços em nossa capacidade de planejar e gerir investimentos de magnitude e impacto para as megalópoles brasileiras.

Os exemplos aqui analisados sugerem que as metrópoles podem ser tratadas no âmbito da esfera pública mediante o planejamento espacial ancorado no chamado urbanismo de projeto, e que, devidamente articulados, a uma política supranacional de desenvolvimento social e econômico ancorada territorialmente na força das regiões metropolitanas (por meio de planos metropolitanos e projetos estratégicos estruturantes), podem vir a ter um forte impacto no sentido de reequilibrar nosso território e atacar suas desigualdades socioespaciais. Esse processo, com forte engajamento nacional, deverá contar também com um fundamental envolvimento e mobilização das coletividades locais e regionais por intermédio de um poder público que funcione como grande agente coordenador e impulsionador do processo.

## Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt. *Medo líquido*. São Paulo: Zahar, 2008.
- BRESCIANI, Luís Paulo. Instituições, agenda regional do desenvolvimento econômico e política sindical no Grande ABC: os desafios do equilíbrio entre a (macro) esfera institucional regional e a (micro)esfera cotidiana produtiva. ANPOCS. Caxambu, 2004.
- CERVELLATI, Pier Luigi; SCANNAVINI, Roberto. *Botonia: Política y metodología de la restauración de centros históricos*. Barcelona: Gustavo Gili, 1976.
- DANIEL, Celso; SOMEKH, Nadia. Novas estratégias de ação regional: a experiência recente da Câmara do Grande ABC. In: VIII Encontro Nacional da ANPUR, anais. Porto Alegre, maio, 1999.
- DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- EMURB. *Caminhos para o centro*. São Paulo. São Paulo: Prefeitura de São Paulo/EMURB/CEM/Cebrap, 2004.
- FELDMAN, Sarah; SOMEKH, Nadia: A questão urbana no Brasil pós-80. IPEA, PMSS, 1996.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. Alcances e limitações dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. Vª Conferência das Cidades, Câmara Federal. São Paulo, 2 de dezembro de 2003.
- GASPAR, Ricardo; AKERWAN, Marco; GARIBE, Roberto (orgs.). *Espaço urbano e inclusão social: a gestão pública na cidade de São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Huatec, 1992.
- KLINK, Jeroen. Building urban assets in South America. Urban Age South America Conference. *Selection of Draft Essays*. São Paulo, 2008.
- \_\_\_\_\_. La Gentrification Comme Stratégie Urbaine Globate. In: *Espirit*, Paris: mars/avril 2004.
- LANDRY, Charles. *The creative city earthscan*. Londres, s. n. t..
- LEITE, Márcia de Paula. Novas institucionalidades. A Câmara Regional do Grande ABC. In: *Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- LUNGO, Mário (org.). *Grandes projectos urbanos*. San Salvador: UCA Editores, 2004.

- PENALOSA, Enrique. The limits of politics. Urban Age South America Conference. *Selection of Draft Essays*. São Paulo, 2008.
- POCHMANN, Márcio. *Nova Agenda Civilizatória*, 2009, s. n. t.
- PORTAS, Nuno. L'emergenza dei projeto urbano. In: *Urbanística*, n. 110. Roma, 1998.
- ROBERTS, Peter; SYKES, Hugh. *Urban regeneration sage*. Londres, 2006.
- ROJAS, Eduardo; VILLAESCUSA, Eduardo R; WEGELIN, Emiel. "Recuperación de áreas centrales: una opción de desarrollo urbano en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. *Governar as metrópoles: dilemas da recentralização*. v. 14, n. 4. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- SANTOS, Milton. *A metrópole corporativa, fragmentada*. São Paulo: Studio Nobel, 1989.
- SASSEN, Saskia. South American cities and Globalisation. Urban Age South America Conference. *Selection of Draft Essays*. São Paulo, 2008.
- SMITH, Neil. A gentrificação generalizada: de uma anomalia local e a regeneração urbana como estratégia urbana global. In: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (org.). *De volta à cidade: gentrificação e revitalização dos centros*. São Paulo: Annablume, 2006.
- SOMEKH, Nadia. Fragmentação não pode resistir mais. In: *Nosso século XXI*. Santo André: Livre Mercado, 2001.
- SOMEKH, Nadia; SILVA, Luís Octávio da. A reconstrução coletiva do centro de São Paulo. Simpósio "A cidade nas Américas: perspectivas da forma urbanística no século XXI". 51º Congresso Internacional de Americanistas, Repensando las Américas en los Umbrales del Siglo XXI. Julho de 2003.
- \_\_\_\_\_. O centro de São Paulo: reconstrução coletiva e gestão compartilhada. São Paulo, 2002, s. n. t.
- SOMEKH, Nadia; KLINTOWICZ, Danielle. Projetos urbanos na cidade contemporânea. XIII ANPUR, 2009.



## CONCLUSÃO

# Reflexões finais e algumas recomendações

A diversidade de perspectivas apresentadas neste livro demonstra a complexidade da temática e revela (como afirmamos na introdução): não existem soluções fáceis ou únicas para o enfrentamento dos desafios da gestão e do financiamento metropolitanos.

A pergunta central que orientou os trabalhos integrantes deste volume partiu de uma reflexão acerca do paradoxo apresentado, por um lado pela importância das regiões metropolitanas para o desenvolvimento, e por outro pela fragilidade dos mecanismos de governabilidade e de financiamento existentes para enfrentar os desafios da metropolização no Brasil.

Essa questão é também particularmente pertinente no caso da América Latina e Caribe, um continente altamente urbanizado e polarizado por regiões metropolitanas,<sup>1</sup> moldado pela rápida disseminação do processo de descentralização, que, com o objetivo de aumentar a competitividade e promover o crescimento da economia local, transferiu para os níveis subnacionais responsabilidades públicas de prestação de serviço e infraestrutura, sem o desenvolvimento de uma capacidade institucional, fiscal e financeira adequada. Desta forma, são evidenciados os limites da descentralização e da municipalização de políticas públicas, que em particular no Brasil foram processos marcados pela descordenação e pela falta de uma estratégia geral e de diretrizes políticas claras no que tange à redefinição – permanentemente ameaçada pela tradição secular de dominação a partir do local – de competências entre as diferentes esferas de governo.

Fica claro no livro que uma das grandes dificuldades da atualidade brasileira na questão metropolitana é a não existência de ferramentas prontas para enfrentar os problemas dessas regiões na dimensão em que se apresen-

---

<sup>1</sup> Como já foi referido, no Brasil, aproximadamente 45% da população vivem nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (76 milhões de pessoas), possuindo uma renda agregada que equivale a 61% da renda nacional.

tam, e tampouco um modelo único de institucionalidade a ser perseguido. Por outro lado, o atual contexto brasileiro representa *uma oportunidade ímpar* de adoção de um *enfoque territorial integrado* para os problemas da metrópole em particular, face aos grandes eventos internacionais programados para os próximos seis anos nas regiões metropolitanas. A adoção dessa nova abordagem permitirá ultrapassar o tradicional enfoque setorial com a consolidação de *novas governanças* – novos níveis de governo e de colaboração, que acionem instâncias públicas e privadas para o interesse público –, desenvolvendo *novas associações* entre entes públicos e com o setor privado e a sociedade civil – suas forças vivas, em torno de *desenhos variáveis* ajustados a cada contexto e realidade regional, orientados por meio de consensos e resoluções de problemas comuns.

A riqueza da contribuição dos autores se deve à vasta experiência que possuem na temática da gestão e do planejamento territorial, derivada de atividades tanto ligadas a passagens por cargos de gestão pública, que os obrigou literalmente a “meter a mão na massa”, quanto à atuação em universidades e institutos de pesquisa, que impuseram uma disciplina acadêmica reflexiva sobre essa mesma prática. Essa base ao mesmo tempo teórica e prática permitiu que os autores, a partir de experiências concretas no Brasil e no exterior, oferecessem um olhar integrado a respeito de problemas comuns a muitas cidades ao redor do mundo, independentemente do continente onde estão localizadas – Europa, América Latina, América do Norte, África, Ásia ou Oceania.

Neste capítulo final retomaremos algumas das principais inquietudes dos autores e suas sugestões e recomendações, no intuito de contribuir para a sistematização de uma possível lista de temas para a construção de uma agenda que possibilite a evolução no encaminhamento da questão no Brasil.

### **Que modelo de governança metropolitana?**

O enfrentamento dos problemas correntes e futuros que afetam as regiões metropolitanas dependem de formas adequadas de governança que permitam ultrapassar as atuais estruturas, obsoletas e ineficientes, e a “falta de voz” caracterizada pela inexistência de órgãos eleitos para tratar da questão metropolitana. A execução de um modelo de governança eficiente requer mudanças coordenadas nas áreas política, fiscal, institucional e financeira, que demandam coragem política das partes envolvidas para o desenvolvimento sustentado de uma nova cultura de pactuação de agendas e negociação intergovernamental.

A respeito desse tema, os autores deste livro são unânimes em destacar a impossibilidade de encontrar um “modelo institucional ideal”, recomendando o abandono de qualquer intento nessa direção. Nas análises que fazem dos modelos existentes, apontam para as visíveis imperfeições de cada um e destacam a importância da cooperação intergovernamental e da necessidade de buscar soluções ajustadas às enormes diversidades regionais que o país apresenta, caminhando na direção de formas mais institucionalizadas e efetivas de governança metropolitana. Sugerem que o enfrentamento desse problema é um dos principais desafios para pensar o futuro da nação, requerendo inovações nos processos de planejamento territorial nacional e metropolitano, que deverão estar fortemente alicerçados na participação da chamada sociedade civil.

O livro chama a atenção para a complexidade da arquitetura institucional brasileira, norteadora da governança das regiões metropolitanas, e ao fato de ela não se enquadrar em uma dicotomia simples entre os modelos de associativismo e de arranjo institucionalizado. Destaca que o país atravessa um processo institucional dinâmico de aprendizagem social de construção de novas governanças com acentuada variedade regional, e que esse processo evoluirá numa velocidade proporcional à capacidade de reconhecer as assimetrias e construir uma agenda metropolitana articulada a mecanismos que permitam a execução de programas concretos, que deverá ser construída de forma a preservar a autonomia e a capacidade de negociação dos entes garantindo a integridade e os direitos federativos dos participantes. Dada a natureza estrutural dos problemas metropolitanos, será preciso primeiro recuperar a capacidade de pensar o futuro comum e formular estratégias partilhadas de desenvolvimento como um “bem público”, alongando a perspectiva para além dos mandatos dos ciclos políticos e buscando os recursos para sua sustentabilidade, inserindo a discussão num debate maior sobre concepções de desenvolvimento e formas de fazer políticas públicas.

Esse processo de estruturação da governança metropolitana só tomará corpo quando forem encontradas formas de enfrentar as grandes disparidades sociais e fiscais existentes, com a revisão do modelo de financiamento do gasto público vigente, sendo desejável a promoção de arranjos formais, com a articulação (horizontal e vertical) permanente das três esferas de poder. Em última instância, nos países federados como o Brasil, a discussão metropolitana é uma questão constitucional, como nos ensina Paula Losada, no Capítulo 6, ressaltando que um modelo de governança não pode ser imposto por leis ou decretos. Ele tem que ser construído e amplamente

negociado, adquirindo legitimidade social e política, para então tomar forma jurídica.

Ao analisar o tratamento jurídico institucional dado à questão no Brasil, a autora destaca que uma grande parte dos dispositivos constitucionais que viriam a apoiar a configuração federativa do pacto constitucional não foi regulamentada no tocante aos mecanismos e instrumentos de articulação entre as esferas de governo, observando que a concretização do federalismo cooperativo dependeria de uma estruturação normativa infraconstitucional que formalizasse a cooperação intergovernamental. A ausência desse arcabouço jurídico explicaria, em grande parte, as fragilidades do processo de descentralização brasileiro. Dentro desse cenário, ganham importância a regulamentação de novos instrumentos de cooperação intergovernamental e a criação de instâncias de pactuação e negociação entre as esferas de governo, como os consórcios, para o equacionamento dos problemas de coordenação e cooperação federativa, estas essenciais para a governança metropolitana.

Os arranjos formais entre entes federados, tema aprofundado nos capítulos 4 e 7, adquiriram uma nova dimensão institucional com a Lei dos Consórcios Públicos (2005), que institui responsabilidade jurídica e novas possibilidades operacionais, permitindo que prestem garantias, assumam obrigações em nome próprio e exerçam atividades de fiscalização, regulação e planejamento. Os consórcios oferecem uma boa oportunidade para equacionar as dificuldades de pactuação metropolitana, à medida que conferem um ganho de escala no exercício de competências, necessidades e interesses comuns da vasta maioria dos pequenos municípios brasileiros,<sup>2</sup> que não apresentam escala e capacidade adequadas para a prestação de determinados serviços.

Enfrentar o desafio da governança metropolitana implica explorar essas novas estruturas institucionais permitidas pelo atual arcabouço brasileiro de associação entre entes públicos – sejam *consórcios intergovernamentais* (estados e municípios) ou *autarquias municipais consorciadas, e privados*. Os consórcios públicos, baseadas na Lei dos Consórcios e regulada pelo regime de direito público (que subscrevam um protocolo de intenções), deverão ser reconhecidos como entes federativos, devendo receber transferências governamentais, e ter acesso a financiamento (interno e externo). Um caminho poderia ser, ainda, por exemplo, delegar responsabilidades em *consórcios temáticos* focados em projetos específicos, definidos territorialmente com “caráter licitatório”, orientados para a resolução de problemas específicos e delimitados, com ações concretas

---

<sup>2</sup> 48% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes (2.670 unidades).

(i.e., planos de regularização fundiária, de requalificação de centros, zoneamento metropolitano, fiscalização etc.). Esses consórcios temáticos poderiam estar aglutinados por um *consórcio gestor multissetorial*.

Esses vários arranjos institucionais, desenhados de maneira a se ajustarem a cada contexto local, poderiam, por exemplo, estar sob uma única coordenação, ou seja, se constituiriam em uma associação de municípios apoiados em um *fundo único metropolitano*, que recebesse recursos internos e externos, e cujo acesso ocorreria mediante apresentação de projetos que integrem uma agenda pré-acordada, comprometendo, desta forma, os agentes responsáveis pela execução das políticas públicas com os objetivos mais amplos pretendidos, mensurados por meio de critérios associados ao desenvolvimento das regiões – redução de pobreza, distribuição de renda, qualidade e preservação ambiental, dinamismo urbano etc. Emergindo também, para além da ênfase no capital tangível, o de capital social (humano e do conhecimento) e todos os predicativos associados – transparência, redes interpessoais, direitos etc., incrementando e potencializando o nível de atividade de um território.

Em casos concretos em que o órgão estadual tenha já uma comprovada capacidade de liderança e de pactuação e encontre-se já no caminho de construção de um projeto metropolitano, a alternativa poderá ser reforçar essas capacidades transformando o esforço de planejamento coletivo num conjunto de ações e projetos exequíveis e assegurando formas eficazes e duráveis de financiamento.

### **Que recomendações para o financiamento metropolitano?**

No capítulo 3, Fernando Rezende enumera, a partir de um estudo da OECD (2001), alguns dos desafios financeiros a ser enfrentados para dar conta dos problemas metropolitanos:

- a) ajustar as finanças metropolitanas e municipais ao federalismo fiscal;
- b) aumentar a autonomia local, reduzindo simultaneamente as disparidades financeiras e fiscais nas regiões metropolitanas;
- c) melhorar o acesso das municipalidades e das autoridades metropolitanas aos recursos para financiar investimentos; e
- d) definir o papel do setor privado nesse campo e na provisão de serviços.

A superação desses desafios enfrenta dificuldades externas e internas. No plano externo, as dificuldades são representadas pela restrição na ca-

pacidade de mobilização de recursos e pela erosão das bases tributárias, que advêm do aumento na mobilidade delas, consequência da globalização dos mercados e das novas tecnologias, e da exigência de sustentação da estabilidade macroeconômica, fatores que limitam o espaço para a imposição de tributos. No plano interno, em relação aos entes subnacionais, as dificuldades derivam da crescente limitação financeira para suprir as necessidades de ampliação dos serviços públicos e modernização de infraestrutura – acentuadas pela relativa rigidez de acesso dos governos subnacionais a recursos nacionais e internacionais.

No mesmo capítulo, é sugerido um conjunto de atributos que, se alcançados, possibilitariam o desenho de um novo modelo de financiamento para as regiões metropolitanas brasileiras:

- a) uma composição do orçamento dos municípios metropolitanos que lhes permita controlar a aplicação e a disponibilidade dos recursos em investimento;
- b) capacidade de operação com base em uma visão metropolitana orientada para a aplicação pré-pactuada de recursos;
- c) a existência de mecanismos atenuantes das disparidades fiscais e dotados de capacidade financeira intrametropolitana;
- d) a revisão de regras de transferência de recursos intergovernamentais.

Uma última recomendação é feita para que o governo federal utilize transferências condicionadas de recursos federais a governos regionais, orientadas para o incentivo seletivo de projetos e programas que tratem a problemática metropolitana de maneira integrada, de modo a estimular a cooperação na articulação de um projeto comum de estruturação metropolitana. Aponta, nesse sentido, para a importância da criação de um fundo metropolitano para a canalização de recursos dos municípios, visando à implementação de projetos inseridos nas prioridades estratégicas das regiões e de uma política de desenvolvimento urbano nacional, condição que também deverá condicionar o acesso de municípios metropolitanos a recursos externos.

### **Qual é o papel de cada um nessa empreitada?**

A prioridade do governo federal na construção de um futuro melhor para nossas regiões metropolitanas passa pelo papel de liderança na elaboração de uma política nacional de desenvolvimento urbano que permita ultrapasar-

sar o foco setorial.<sup>3</sup> Desta forma, as regiões metropolitanas seriam tomadas como elementos fundamentais da estruturação territorial nacional, com o desenvolvimento de mecanismos e instrumentos de solidariedade federativa que compensem as acentuadas desigualdades regionais, desenvolvendo maior interlocução entre os entes federados, de modo a superar as tradicionais negociações bilaterais. Destaca-se assim o importante papel indutor, coordenador e financiador da União.

Tal prioridade do governo federal deve apoiar de forma mais agressiva a construção de parcerias entre os entes federativos, induzindo e mobilizando os agentes em torno de uma agenda comum que estimule o associativismo e a cooperação metropolitana. Por último, mas não menos importante, a destinação de recursos específicos para o financiamento metropolitano, mediante o apoio a programas e projetos de reconversão de grande impacto territorial, é de particular importância, principalmente se estiver avalizada por um plano estratégico.

Finalmente, a intensificação do relacionamento do governo federal com os entes municipais, com respeito ao acesso a recursos para o financiamento de investimentos setoriais, pode representar uma ameaça à consolidação de um projeto metropolitano. Na contramão dessa tendência, uma ação nacional que incorpore um programa nacional para as regiões metropolitanas poderá ser indutor de processos dinâmicos de pactuação, planejamento e execução de programas colaborativos de serviços de interesse comum, que aumentem a eficiência coletiva e a equidade, integrando atores, escalas e ações, por meio da disponibilização de recursos voluntários e repasses negociados e utilização das carteiras de bancos de fomento nacionais e internacionais.

O livro destaca ainda que não é possível prescindir da participação dos governos estaduais, que podem assumir o papel fundamental de buscar a convergência dos vários entes municipais em torno de um projeto regional metropolitano. Por último, é destacada a importância do setor privado como ator-chave na promoção do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, é proposto o incentivo à cooperação público-privada, por meio da formação de parcerias em projetos de impacto metropolitano, previamente pactuados entre os entes públicos. Rojas, já no primeiro capí-

---

<sup>3</sup> Apesar de um grande incremento federal das políticas e dos programas urbanos, particularmente nas áreas de habitação, transporte e saneamento, muitos com ênfase nas regiões metropolitanas, o foco continua sendo setorial.

tulo, alerta que é necessário ter cuidado para que a fragmentação da Federação brasileira não exacerbe a competição entre os entes, produzindo uma competição acirrada na atração de investimento privado, o que dificultaria a canalização de recursos para um projeto comum. Urani, no Capítulo 5, aprofunda o tema e afirma que é necessário conceber outras formas de interação entre governo e mercado, sugerindo que o papel do Estado pode ser também o de “azeitar” as instituições e aperfeiçoar os mercados, mediante novas funções públicas que auxiliem falhas de mercado através, por exemplo, de leis e regulamentos. Alerta, entretanto, que esses processos são necessariamente longos, pois requerem uma ampla costura de interesses (públicos e privados), que só são possíveis e frutificarão quando se encontrarem formas de convergência entre rentabilidade social e rentabilidade privada, com incentivos ao investimento privado em ações de grande interesse social.

### **É possível falar de associativismo metropolitano?**

O Brasil é um país dotado de grande dinamismo, com uma democracia participativa que se fortalece a passos largos. Os capítulos 1,4 e 5 detalham um conjunto de casos que ilustram esse processo, em que o associativismo e o consorciamento metropolitano aparecem como experiências-piloto de uma ação regional de articulação horizontal e vertical.

Os capítulos 5, 6 e 7 defendem as potencialidades do consórcio público para a cooperação intergovernamental das regiões metropolitanas, que, dentro de um ambiente jurídico estável e flexível, constituído de um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de pactuação, permitiu uma maior articulação entre entes federados. Mediante os consórcios, por meio de um processo de negociação e articulação política a respeito da definição de suas cláusulas de contrato de constituição, os entes acordam os objetivos comuns e a forma de financiamento da gestão compartilhada, entre outros aspectos. Esse contrato, uma vez aprovado pelas câmaras legislativas dos entes participantes, transforma-se em obrigação legal do ente, superando a fragilidade jurídica de outros arranjos de cooperação de caráter meramente administrativo.

O consórcio, apesar de ser só um instrumento de cooperação, e não um instrumento de coordenação – como demandaria a boa governança metropolitana na exigência da adesão voluntária –, representa um avanço importante na institucionalização de uma governança. Ele permite, de forma flexível, a formalização de uma gestão intergovernamental, podendo ser utilizado

de maneira ampla para cumprir funções públicas integradas de interesse metropolitano, como o planejamento e a elaboração de projetos estruturantes, a prestação de serviços públicos, a assistência técnica e o compartilhamento de bens e pessoal qualificado entre as administrações públicas consorciadas. O consórcio pode, ainda, por meio de suas câmaras ou conselhos, contar com a participação da sociedade civil e do setor privado. Finalmente, mas não menos importante, propicia o acesso e a transferência de recursos fiscais e de financiamento intergovernamental.

Esse associativismo territorial, como aponta o Capítulo 7 do livro, só evoluirá para maior consolidação caso se satisfaçam três condições (isoladas ou em conjunto): 1) a existência de uma forte identidade metropolitana; 2) uma atuação indutiva por meio de incentivos do governo federal e/ou estaduais e de regras bem claras nas políticas públicas que neutralizem favorecimentos políticos; e 3) a existência de fóruns ou árbitros federativos que tomem decisões em prol da cooperação e estimulem o estabelecimento de formas sólidas e confiáveis de parceria e consorciamento.

Concluindo, o consórcio público, como aponta Losada nas suas reflexões finais, “constitui um instrumento de reforma do Estado que irá fortalecer a Federação Brasileira em sua engenharia institucional, representando um mecanismo de cooperação intergovernamental que tem a potencialidade de repactuar a Federação em diversas escalas territoriais e com uma grande diversidade de políticas públicas”.

### **Possíveis evoluções do tema...**

O livro destaca o enorme desafio que constitui revocacionar as metrópoles para o mundo globalizado do século XXI, a fim de que se tornem alavancas efetivas de promoção de oportunidades e qualidade de vida, encontrando soluções para suas mazelas econômicas, urbanísticas, ambientais e sociais que se acumularam no passado recente. As tarefas são multidimensionais: melhorar a qualidade dos serviços, urbanizar favelas, revitalizar centros, criar novas dinâmicas econômicas e ambientes de negócios favoráveis, sanear e tratar ambientalmente vastos territórios – ou seja, uma agenda extensa. A prosperidade de uma região metropolitana será proporcional à sua capacidade de democratizar o acesso ao vasto conjunto de ativos que constituem sua riqueza, e tal depende do amadurecimento da cultura de pactuação e da concepção de um modelo de desenvolvimento que encare esses territórios menos como redes geográficas e mais como redes locais de cidadãos metropolitanos.

Muitas das recomendações propostas aqui defendem a participação do Estado brasileiro em seu papel fundamental em variados aspectos da governança e do financiamento metropolitanos, em particular na construção de um arcabouço que permita a remoção dos grandes entraves existentes. Entretanto, cabe aos governos subnacionais – as regiões e seus respectivos municípios – um maior protagonismo para enfrentar o desafio de fazer com que as regiões metropolitanas se transformem em entidades de governança “de fato”, com recursos ajustados ao atendimento de suas necessidades atuais e futuras.

No epílogo é apontada a importância da construção de uma agenda metropolitana, e destaca-se o papel estratégico que *projetos*, entendidos como uma forma de o Estado tornar viável e concreta determinada *política territorial*, alicerçados em um *planejamento estratégico territorial metropolitano*, poderá ter para orientar uma efetiva intervenção do estado no território.

Nesse sentido, um primeiro passo deveria ser criar mecanismos de apoio à construção de uma *agenda comum* – diagnósticos territoriais participativos, exercícios de planejamento estratégico e de assistência técnica etc. – capaz de estabelecer um compromisso por parte dos vários governos municipais e estaduais, além de aglutinar interesses (muitas vezes conflitantes). Essa agenda deverá permitir a construção de uma *visão pactuada*, que por intermédio da condução de um planejamento estratégico que consolide, em médio-longo prazos, um modelo metropolitano de ordenamento territorial, capaz de equacionar de forma equilibrada a relação centro-periferia metropolitana e contemplar suas várias dimensões (socioeconômicas, ambientais e urbanísticas) de modo a configurar uma *cidade-região sustentável*.

Essa agenda devera articular de forma integrada temas setoriais fundamentais – transporte público e mobilidade, uso e ocupação do solo, habitação, desenvolvimento econômico, recursos hídricos e saneamento, segurança e cidadania, ambiente natural, entre outros. Para consolidar esse processo de *planejamento integrado* há a necessidade do uso de instrumentos de gestão territorial variados – planos diretores e estratégicos metropolitanos, planos diretores municipais que incorporem problemas e soluções que vão além de sua municipalidade, projetos urbanos estruturantes etc.

Terá também, para evitar um eventual esvaziamento no seu processo de planejamento, de partir dos temas comuns a região mais críticos, e num esforço gradual de coordenação intersetorial, ir se aprofundando e enraizando em um processo de aprendizagem coletiva rumo a uma governança regional mais forte. A aderência dos governos subnacionais (estado e municípios)

a esse projeto de construção de uma visão estratégica estará sempre condicionada à capacidade de equacionar soluções para problemas específicos de interesse comum, mediante formulação de projetos desenhados coletivamente e considerados prioritários, e identificadas suas respectivas fontes de financiamento. Dependerá fortemente da criação de um ambiente mais propício a negociação e pactuação política, em que as obrigações financeiras dos governos envolvidos terão de ser sempre proporcionais a suas capacidades e aos benefícios. Por último, mas não menos importante, a participação da sociedade civil, oxigenando o debate político, inovando nos projetos sociais e garantindo o seu controle social, será fundamental.

Fica claro, pela complexidade do tema e por seu caráter incipiente no contexto brasileiro, que ainda existe um longo caminho pela frente. Esperamos, a partir da visão multifacetada e crítica oferecida pelos autores deste livro, ter contribuído nesta direção.



## **SOBRE OS AUTORES**

**André Urani** – bacharel em economia pela PUC – RJ, mestre em economia pela PUC-RJ, doutor em economia pelo DELTA (Paris – França) e Diplôme d’Études Approfondies (DEA) em economia pelo DELTA (Paris – França). É pesquisador e presidente do Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), desde maio de 2007, professor-adjunto do Instituto de Economia da UFRJ desde 1992, consultor da Light desde fevereiro de 2009 e membro do conselho de administração das Organizações Não Governamentais Transparência Brasil, Comunitas, Rio Como Vamos, CINDES e Planet Finance Brasil. Entre 2003 e 2007, foi diretor executivo do IETS, membro do conselho de administração da Brasil Telecom e da Solpart – de abril de 2005 a outubro de 2006, secretário municipal do Trabalho da cidade do Rio de Janeiro-1997-2000, presidente do conselho de administração do Fundo de Desenvolvimento Econômico e de Trabalho do Rio de Janeiro – 1997-2000. Autor do livro “Trilhas para o Rio – *Do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro*”.

**Cristina Toth Sydow** – graduada e mestre em relações internacionais pela PUC – SP, doutoranda em administração pública e governo pela FGV – SP, escreve tese sobre arranjos territoriais e *clusters* no Brasil.

**Eduardo Rojas** – é especialista principal em desenvolvimento urbano do Banco Interamericano de Desenvolvimento, instituição na qual trabalha desde 1989. Trabalhou para o Departamento de Desenvolvimento Regional da Organização dos Estados Americanos, foi professor-adjunto de planejamento urbano no Programa de Mestrado em Estudos Urbanos da Universidade Católica do Chile. Possui graduação em arquitetura pela Universidade Católica do Chile, M.Phil. em planejamento urbano e regional da Universidade de Edimburgo, MBA com especialização em finanças da Universidade Johns Hopkins e um certificado em gerência ambiental do Centre d’Études Industrielles de Genebra, Suíça.

**Fernando Luiz Abrucio** – graduado em ciências sociais, possui mestrado em ciência política e doutorado em ciência política pela Universidade de São Paulo. É professor e pesquisador da Fundação Getúlio Vargas desde 1995, ocu-

pando atualmente o cargo de coordenador do mestrado e doutorado em administração pública e governo. De 1996 a 2008, foi professor do Departamento de Política da PUC. Foi coordenador do GT Poder Político e Controles Democráticos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, entre 2005 e 2006. Pesquisa temas nas áreas de ciência política, administração pública, políticas públicas e política comparada, com ênfase em questões relacionadas às relações intergovernamentais e o federalismo, bem como sobre reforma do estado e gestão pública.

**Fernando Antônio Rezende** – mestre em economia pela Vanderbilt University. Possui pós-graduação em análise econômica pelo Conselho Nacional de Economia, graduação em economia pela UFF. Foi professor da EBAPE, assessor especial no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior desde 1999, e presidente do IPEA, entre 1996 e 1998. Foi diretor responsável da Rezende&Accorsi, consultoria e planejamento, até 1995. Consultor de diversas organizações internacionais (BID, Banco Mundial e ONU), desenvolveu atividades de consultoria pública e privada no Brasil. Foi professor-adjunto da UERJ e PUC. Áreas de interesse: políticas fiscal e tributária, desenvolvimento regional, financiamento de políticas públicas e integração econômica regional. Autor de alguns livros como: *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* (2007), *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público – Fundamentos da reforma orçamentária* (2005), entre outros.

**Hironobu Sano** – doutor e mestre em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas – SP. Graduado em engenharia elétrica pela Universidade Estadual de Campinas. Sua pesquisa de doutorado analisou as relações intergovernamentais e formação de coalizões estaduais na formulação de políticas públicas. Tem experiência na área de administração, com ênfase em políticas públicas e planejamento governamental, elaboração de projetos, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, inovação na gestão pública e terceiro setor.

**Jeroen Klink** – graduado e mestre em economia pela Universidade de Tilburg, Holanda. Doutor em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo. Possui experiência na área de economia, com ênfase em economia regional e urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: regionalidade, desenvolvimento local, governança metropolitana, políticas públicas e

reestruturação produtiva. Trabalhou como consultor para várias organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OECD) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Atualmente é professor-adjunto de economia e ocupa o cargo de pró-reitor pró-tempore de Extensão na Universidade Federal do ABC.

**Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro** – sociólogo, especialista em administração territorial no Institut International d'Administration Publique, Paris, 1975. Mestre em développement économique et social, obtido no Institut d'Études du Développement Economique et Social, IEDES da Université de Paris I, Panthéon – Sorbonne. Doutor em planejamento urbano, área de concentração: estruturas ambientais urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Pesquisador e professor titular do curso de pós-graduação em planejamento urbano e regional no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Coordenador-geral do Observatório das Metrôpoles, o qual se constitui em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa organização e difusão de conhecimentos sobre novos modelos de políticas urbanas, voltados para a promoção da cidadania e da justiça na cidade, em parceria com IPPUR/UFRJ-FASE. Coordenador de projeto de pesquisa do programa INCT e editor dos cadernos *Metrópole/Observatório das Metrôpoles* (publicação semestral).

**Nádia Somekh** – mestre e doutora pela FAU Universidade de São Paulo, é autora do livro *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador* (1997) e coordenadora dos livros *Caminhos para o Centro* (2004) e *A Cidade que não pode parar* (2002), entre outros artigos voltados para a questão urbana. Foi secretária de planejamento urbano e ação regional da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, região metropolitana de São Paulo. Foi presidente da EMURB – Empresa Municipal de Urbanização de São Paulo, entre 2002 e 2004, onde coordenou o programa de reabilitação da área central. Entre 1997 e 2002, trabalhou com desenvolvimento regional na região do Grande ABC, onde foi secretária de desenvolvimento econômico de Santo André. De 1975 a 1995 coordenou programas de planejamento e habitação na SEMPLA (Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo) e CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo).

**Paula Ravanelli** – graduada em ciências jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, especialista em políticas públicas pela Fundação Escola de Governo e mestre em direito público pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, é advogada e procuradora municipal da Prefeitura de Cubatão – SP; atualmente, está cedida à Presidência da República, onde exerce a função de assessora especial da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais. Nesta função, participa da Secretaria Executiva do Comitê de Articulação Federativa (CAF), uma instância de articulação federativa entre a União e os municípios brasileiros, que, dentre outras iniciativas, organizou o Grupo de Trabalho Interfederativo, para desenvolver propostas de aperfeiçoamento da gestão das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, bem como a coordenação federativa e a integração das políticas públicas nestes territórios.

**Sol Garson** é economista, com doutorado em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Consultora, atuando principalmente na área de finanças públicas, análise de desempenho fiscal de estados e municípios e orçamento. Foi secretária de Fazenda da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, subsecretária de Política Fiscal da Secretaria de Estado de Fazenda do Rio de Janeiro e economista do BNDES. É responsável pela disciplina de gestão financeira estadual e municipal, do curso de pós-graduação em políticas públicas e estratégias de desenvolvimento, do Instituto de Economia da UFRJ (mestrado e doutorado). É pesquisadora da Rede Observatório das Metrôpoles, que reúne diversas universidades e institutos de pesquisa sob a coordenação do IPPUR – UFRJ.



Este livro foi composto por Letra e Imagem Editora para o Banco Interamericano de Desenvolvimento em novembro de 2010. As tipologias utilizadas foram Myriad e Unit.



## REGIÕES METROPOLITANAS

### **Sobre o BID**

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é a principal fonte de financiamento multilateral da América Latina e Caribe. Fundado em 1959 com a missão de acelerar o desenvolvimento econômico e promover a integração regional, o BID funciona como uma grande cooperativa. Oferece crédito em condições vantajosas e prazos ajustados às necessidades dos seus clientes, graças à contribuição dos seus países membros. Além do aporte de recursos financeiros, o BID é uma fonte de conhecimento em temas relevantes para o desenvolvimento.

### **Sobre a Editora**

Fernanda Magalhães é especialista sênior em desenvolvimento urbano da Divisão Fiscal e Municipal do Banco Interamericano de Desenvolvimento (FMM/ICF). Graduiu-se em Arquitetura e Planejamento Urbano pela Universidade Federal Fluminense em 1985, obtendo seu PhD em 1992 pela University College of London. Em 2007, foi Visiting Scholar do MIT no Programa SPURS onde fez um programa de pós-doutorado. Possui 18 anos de atividade acadêmica, tendo sido professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Mackenzie em São Paulo, Universidade Técnica de Lisboa e Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias em Lisboa. É autora de diversos capítulos de livros e artigos publicados em revistas da especialidade e anais de congressos. É membro, e integra o bureau, da Associação Internacional de Urbanistas (Isocarp).

Foto de capa: Gustavo Moraes Santos



ISBN 978-1-59782-127-8



9 781597 821278