

III CONGRESSO DE DIREITO URBANÍSTICO

email: aramalho@hotmail.com.br

Grupo 03 - Gestão Urbana - Democratização, integração de agendas e parcerias.

A PROBLEMÁTICA DA GESTÃO METROPOLITANA

Ana Maria Filgueira Ramalho¹

INTRODUÇÃO

O processo acelerado de urbanização brasileira tem provocado efeitos brutais que estão contribuindo para sérias transformações na sociedade e no tecido urbano que irá também provocar a necessidade de um novo modelo de gestão.

As cidades brasileiras tornaram-se o lócus propício para o desenvolvimento das atividades humanas. De acordo com o último censo (IBGE, 2000), constata-se que 81% da população brasileira é urbana em um país de sérias desigualdades sociais. Esse Brasil urbano formou-se com fortes contrastes sócio-econômicos, evidenciando-se um quadro de pobreza excessiva, através de um enorme déficit por moradia, saúde, educação, saneamento básico, serviços de infra-estrutura urbana.

Essa rápida e complexa urbanização fez com que as cidades se expandissem de tal forma até se aglutinarem como uma continuidade urbana abrangendo núcleos subordinados à municípios diferentes. Surgindo uma cidade única formada por um agrupamento de cidades.

Cidades que eram vizinhas passaram a ter seu tecido urbano interligados formando um só conjunto, que irá apresentar sérios problemas quando não se criam os serviços necessários para atender ao crescimento da população desse conjunto de cidades que mantém forte aproximação sócio-econômica e relações de trocas desenvolvidas cotidianamente, evidenciando claramente grande dependência, complementaridade e interação entre elas, constituindo-se um novo fato urbano, o de caráter metropolitano.

As cidades estão sofrendo profundas transformações quanto aos seus aspectos quantitativo e qualitativo, hoje ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, que se dá o nome de Região Metropolitana, que provoca problemas jurídicos-urbanísticos específicos, de que tem que cuidar também especificamente (Silva).

Por Regiões Metropolitanas entende-se aqueles municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos, deixando-os de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda comunidade metropolitana (Silva).

O Brasil urbano agora é metropolitano, e necessita de um tratamento político administrativo condizente com essa realidade. Porém como implementar uma gestão metropolitana dentro do atual contexto do sistema político brasileiro que não contempla a

¹ Arquiteta e Urbanista, Mestre em Desenvolvimento Urbano e Regional, Diretora de Planejamento e Estudos Habitacionais da Secretaria de Planejamento Urbanismo e Meio Ambiente da Prefeitura do Recife.

esfera metropolitana? Ainda longe de se obter respostas face ao problema, este trabalho tem como objetivo tecer alguns comentários a respeito das dificuldades e desafios para a implementação de um modelo de gestão metropolitana.

1. TRAJETÓRIA HISTÓRICA DAS RMS

As regiões Metropolitanas Brasileiras já eram previstas na Constituição de 1967 e 1969, que atribuía a União competência para instituí-las através de lei complementar. Em 1973, através da promulgação da lei complementar n.º 14, foram criadas as Regiões Metropolitanas de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Recife, Porto Alegre, Salvador e São Paulo, e no ano seguinte a do Rio de Janeiro, com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”.

Essa criação, todavia, deu-se de forma autoritária, como eram autoritárias as decisões naquele tempo e ela obedeceu à síndrome da isonomia: uma lei para todas as RMS, sem levar em conta as características individuais de cada região brasileira. A gestão das RMS estavam baseadas nos Executivos estaduais que tinham a responsabilidade da estruturação e manutenção dos órgãos administrativos das mesmas, e da implementação de políticas metropolitanas em detrimento dos municípios, através de agências estaduais metropolitanas. Todas elas apoiadas tecnicamente pela Comissão Nacional de Região Metropolitana e Política Urbana e financeiramente, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e Transportes Urbanos.

Foram criados fundos federais em algumas áreas do desenvolvimento urbano que repassavam recursos diretamente para companhias estatais encarregadas da implementação das políticas, com pouco ou nenhuma subordinação com as próprias políticas elaboradas pelos órgãos metropolitanos (Rolnik).

Na década de 80, com o início do processo de redemocratização, a questão metropolitana perde espaço na agenda política, as agências metropolitanas por não conseguir sobreviver a esse processo, são extintas ou esvaziadas, uma vez que os municípios brasileiros foram fortalecidos e passaram a ter a responsabilidade da gestão das políticas públicas.

Com a promulgação da Constituição de 88 a questão metropolitana tornou-se ainda menos prioritária por ter sido associada ao autoritarismo imposto pelo regime militar, tornando-as incompatíveis com a mudança de regime político. Nessa constituição os municípios tornaram-se entes constitutivos da Federação e os governos locais passaram a ter autonomia em relação aos demais entes, União e Estados, e a ter o direito de promulgar suas próprias leis orgânicas.

Na Constituição de 88 são feitas apenas referências às RMS quando delega aos Estados a responsabilidade de instituí-las e gerenciá-las definindo-as nas constituições estaduais, deixando a questão metropolitana praticamente ignorada.

Um número reduzido de constituições estaduais avançou na definição das “funções de interesses comuns” dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas, levando a um retrocesso quanto ao enfrentamento de problemas comuns (Azevedo).

1.2 Iniciativas de Consórcio Intermunicipais

Na década de 90, surgem algumas iniciativas com o intuito de solucionar os problemas comuns aos municípios distintos metropolitanos, através da promoção de

parcerias e associativismo entre os municípios, como exemplo, o caso dos consórcios intermunicipais.

Os consórcios caracterizam-se como entidades que reúnem diversos municípios para a realização de ações conjuntas que se fossem produzidas isoladamente pelos municípios não atingiriam os mesmos resultados. Constitui-se de uma parceria entre as diversas prefeituras, aumentando a capacidade de solucionar problemas comuns sem lhes retirar a autonomia. E são instituídos por assuntos temáticos como: lixo, água, saneamento, meio ambiente.

Os consórcios intermunicipais possuem personalidade jurídica própria, uma estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio. Seus recursos podem vir de receitas próprias ou a partir das contribuições dos municípios integrantes, onde todos os municípios podem dar a mesma contribuição financeira, ou podem variar em função da receita de cada um, da população, do uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro critério julgado conveniente. Trata-se de um recurso administrativo e , ao mesmo tempo político (Vaz).

Os consórcios podem produzir vários resultados positivos como o aumento da capacidade de atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas, maior eficiência ao uso dos recursos públicos, realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal e as entidades da sociedade e aumento da transparência das decisões públicas (Vaz).

Entretanto, embora representem uma importante iniciativa para a construção de uma cooperação horizontal entre os municípios, seu caráter essencialmente monotemático e a não-participação da comunidade os tornam limitados como alternativa de gestão cooperativa e democrática (Rolnik).

Para a utilização dos consórcios faz-se necessário à construção de uma política que promova a mudança da cultura do individualismo para a cultura da cooperação entre os municípios, uma vez que, não existe nenhum instrumento legal que os obriguem a se consorciarem.

Como também não existe nenhum outro instrumento de caráter jurídico ou urbanístico que trate ou incida sobre as Regiões Metropolitanas. Observa-se, por exemplo, o Estatuto da Cidade, o mais recente conjunto de normas para a cidade, promulgado no ano de 2001, trata de assuntos relativos ao meio ambiente, regularização fundiária, lei de uso e ocupação do solo, instrumentos jurídicos e urbanísticos, gestão democrática, mas não traz nenhuma abordagem relativa à questão metropolitana, nem a inserção dos municípios no contexto regional. Entretanto, reforça o papel constitucional dos municípios de principal executor da política de desenvolvimento urbano.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRADAS

Para lidar com a problemática metropolitana faz-se necessário pensar as cidades dentro desse contexto também metropolitano, pois parte dos problemas urbanos dependem de ações conjuntas e integradas. É evidente a necessidade da implementação de políticas públicas integradas de moradia, saneamento básico, infra-estrutura, sistema viário e meio ambiente.

Os municípios, que são os principais executores da implementação das políticas públicas, ainda não adquiriram o hábito de planejar dentro da perspectiva metropolitana. A implementação das políticas públicas integradas tem como vantagem a racionalização na oferta de serviços e infra-estrutura, redução de custos e principalmente o equilíbrio das

disparidades sócio-econômicas entre os municípios, favorecendo o fortalecimento e desenvolvimento da região e evitando as políticas superpostas, que geram aumento dos gastos públicos.

Porém a questão da integração das políticas é tema bastante difícil e complexo, enquanto não houver a construção uma agenda metropolitana, que atenda aos interesses do conjunto dos municípios, com a participação de todos os atores políticos envolvidos, inclusive os legisladores, bem como a sociedade, será difícil promover a integração.

Para a construção dessa agenda é necessário que os gestores promovam uma política de pactuação, pois a falta de uma cultura metropolitana evidencia uma tendência a fragmentação urbana e a uma extrema competitividade entre os municípios, principalmente quando um destes demonstra maior capacidade de alocação de recursos; como também da competitividade entre os demais entes federados, dificultando ou até mesmo impossibilitando a construção dessa agenda.

3. CONCLUSÃO

Como as três esferas de governo passaram a ter relativo grau de autonomia e interdependência política e tributária, até hoje as RMs não têm uma estrutura de gestão estabelecida e de competências definidas, que vem demonstrar uma total fragilidade quanto a problemática metropolitana. Ao mesmo tempo em que se privilegia a esfera local o crescimento urbano continua tornando os municípios cada vez mais interconectados, novas Regiões Metropolitanas vão surgindo e se agregam novos municípios às regiões já existentes reproduzindo ainda mais sérias desigualdades sociais, sem ter alternativas do ponto de vista político-administrativo para o enfrentamento da questão.

A problemática urbana é também metropolitana. Não se pode mais retroceder quanto aos avanços oriundos do processo de descentralização brasileiro, porém precisa-se avançar para a construção de uma agenda metropolitana que transcenda os limites do planejamento local, e essa construção só será possível se houver o consenso de todos os atores, e uma mudança de cultura política.

São vários os desafios para a implementação de uma gestão metropolitana. Diante do desencontro que é a realidade metropolitana e a ausência de um sistema próprio de gestão precisa-se instituir e planejar programas de ações integradas, inclusive com a participação dos Estados e União. Como também promover incentivos para os municípios se pactuarem, além de fortalecer os consórcios municipais e outros instrumentos que visem a cooperação entre os municípios envolvidos, objetivando construir uma grande cidade composta de cidades, menos injusta, fragmentada e desigual.

4. REFERÊNCIAS

AZEVEDO, S. de; GUIA, V.R.dos M. (2004) Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L.C. (org). Metrôpoles. Rio de Janeiro. Fundação Perseu Abramo. P. 97-110.

MELO, M. A. (1996) Crise federativa, guerra fiscale hobbessianismo municipal: Efeitos perversos da descentralização? São Paulo. Perspectiva v.10, n.3, p.11-20.

_____ (1999) Reforma do estado e mudança institucional no Brasil. Recife. Fundação Joaquim Nabuco.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. (2004) Governar as metrópoles: Dilemas da recetralização. In: RIBEIRO, L.C. (org). Metrópolis. Rio de Janeiro. Fundação Perseu Abramo. P. 111-124.

SILVA, J. A da. (1995) Direito urbanístico brasileiro. São Paulo. Malheiros Editores.

SOUZA, Celina, (2004) Regiões metropolitanas; trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, L.C. (org). Metrópolis. Rio de Janeiro. Fundação Perseu Abramo. P.61-96.

SOUZA, Marcelo, (2000) O Desafio metropolitano. Rio de Jnaeiro. Bertrand Brasil.

VAZ, J.C. Consórcios intermunicipais. 1997. Disponível em <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/consorciosintermunicipais.htm>. Acesso em: 13 de novembro de 2003.