

REGIÕES METROPOLITANAS: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa**Raquel Garcia Gonçalves**

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Natália Cardoso Marra

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

14 REGIÕES METROPOLITANAS: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa

Resumo: Este trabalho evidencia como a urbanização do país vem ocorrendo de forma desordenada, gerando problemas de diversas ordens que não podem ser resolvidos localmente, mas sim em nível regional, através da formação de regiões metropolitanas baseadas na cooperação interinstitucional. Reforça que o sistema federativo brasileiro é baseado na competitividade entre os entes que o compõem, mostrando ser necessário inserir, nesse contexto, um debate sobre a descentralização e sobre as formas de exercício da autonomia e desvinculação do sistema partidário. Constata que diante da imensa desigualdade socioeconômica existente no país, não há como desconsiderar a necessidade de uma região colaborar com a outra, pois apesar da criação de regiões metropolitanas, falta a real implementação das mesmas. Ressalta que, para implementá-las, é essencial criar meios de cooperação entre os municípios, o Estado, o setor privado e a sociedade civil. Por fim, demonstra que por meio da execução da administração pública dialógica e da cooperação interinstitucional é possível o desenvolvimento de uma gestão regional participativa capaz de melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos.

Palavras-chave: Federalismo, municipalismo, autonomia, urbanização, regionalização.

METROPOLITAN AREAS: a form of deconcentrated and cooperative management

Abstract: This paper evidences how the country's urbanization has been growing in a disorderly manner and has been causing several problems which cannot be solved locally, but in a regional level, through the formation of the metropolitan areas based on the institutional cooperation. It emphasizes that the Brazilian federal system is based on competitiveness between its members, which proves that it is necessary to insert, in this context, a debate on decentralization and the ways to exercise the autonomy and unlink the party system. It evidences that in the face of the immense social-economic inequality in the country, there is no way to ignore the necessity of a region to cooperate with another, for in spite of the project to create metropolitan regions, they have not been implemented yet. To implement the metropolitan regions it is essential to develop means of cooperation between the cities, State, private sector and civil society. Finally, it points out that by means of execution of dialogical public administration and interinstitutional cooperation it is possible to achieve the development of a participative regional management which can improve the life quality of urban centers.

Key words: Federalism, municipal, urbanization, autonomy, regionalization.

Recebido em: 17.11.2011. Aprovado em: 19.03.2012.

1 INTRODUÇÃO

As regiões metropolitanas dependem da cooperação interinstitucional para serem implantadas de forma efetiva. Essa cooperação deriva de um sistema federativo também cooperativo. Sabe-se, contudo, que a formação da federação no Brasil se deu de forma competitiva e passou por diversos estágios de centralização e de descentralização.

Atualmente, os entes federativos são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Entretanto, sobretudo com a degradação das grandes cidades, com o aprofundamento da segregação socioespacial e também com a relevância das metrópoles para a economia, cada vez mais, vem sendo amplamente discutida a formação de regiões metropolitanas.

Em 1973, durante a ditadura militar, foram criadas oito regiões metropolitanas no país. Essas regiões surgiram para solucionar problemas derivados da ausência de uma gestão regional, indicada para trabalhar as questões urbanas.

Ocorre que a simples criação jurídica dessas regiões não resolve os problemas reais das conurbações. São necessários institutos e normas que regularizem a atuação e a competência dessas instâncias da administração pública. Mais importante ainda seria a cooperação entre as esferas do poder público, do setor privado e da sociedade.

O presente trabalho pretende demonstrar que por meio da execução da administração pública dialógica e da cooperação interinstitucional é possível o desenvolvimento de uma gestão regional participativa capaz de melhorar a qualidade de vida nos centros urbanos. Ao longo da discussão, será retratada a formação do federalismo brasileiro, a relevância do movimento municipalista e das ações cooperativas.

2 COOPERAÇÃO PARA A FORMAÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL

Cooperação consiste no acordo entre dois ou mais agentes para a realização de um trabalho com uma finalidade comum e com o intuito de auferir benefícios. Essa pode se dar na gestão pública, proporcionando maior interação entre os setores público e privado, além da sociedade civil.

A cooperação interinstitucional é fundamental para a real implementação de uma gestão metropolitana, baseada em fatores comuns de diferentes municípios e na ação conjunta desses. De acordo com Teixeira (2008, p. 18),

A estrutura e o gerenciamento das unidades regionais têm de se adequar com o planejamento das cidades, tendo em vista a criação de grandes espaços com problemas interligados, criando-

se mecanismos de cooperação entre as entidades envolvidas na dimensão da regionalização, com os sujeitos comunitários, parceiros dos governos local e estadual.

Um trabalho de agrupamento de municípios com a finalidade de alcançar um bem comum não pode ser realizado sem o envolvimento de todos os interessados, incluindo a sociedade civil. Uma forma de intercâmbio da comunicação deve ser estabelecida entre os atores metropolitanos – sociedade civil, setor privado e poder público.

Habermas (1989, p.79) chama de comunicativas as “interações nas quais as pessoas envolvidas se põem de acordo para coordenar seus planos de ação”. Uma gestão metropolitana comunicativa é fundamental pra que seja alcançada a realização do interesse comum. O princípio possibilitador do consenso deve assegurar que somente sejam válidas as normas que exprimirem uma vontade universal. Habermas (1989) introduz a ideia de universalização como uma regra de argumentação que possibilita o acordo, sempre que as matérias possam ser regradas no interesse igual de todos os concernidos. A argumentação é necessária, porque é preciso para a fixação de uma linha de ação coletiva, coordenar as intenções individuais e chegar a uma decisão comum. (HABERMAS, 1989).

Quando se tem presente a função coordenadora das ações que as pretensões de validade normativas desempenham na prática comunicativa cotidiana, percebe-se por que os problemas que devem ser resolvidos em argumentações morais não podem ser superados monologicamente, mas exigem um esforço de cooperação. Ao entrarem numa argumentação moral, os participantes prosseguem seu agir comunicativo numa atitude reflexiva com o objetivo de restaurar um consenso perturbado. [...] Essa espécie de acordo dá expressão a uma vontade comum. Mas, se as argumentações morais devem produzir um acordo desse gênero, não basta que um indivíduo reflita se poderia dar seu assentimento a uma norma. Não basta nem mesmo que todos os indivíduos, cada um por si, levem a cabo essa reflexão, para então registrar seus votos. O que é preciso é, antes, uma argumentação ‘real’, da qual participem cooperativamente os concernidos. (HABERMAS, 1989, p. 87).

As regiões metropolitanas, como espaço de interação de diversos autores, espacialidades e interesses, precisam ser tratadas sob a ótica do agir comunicativo, tendo em vista a implantação

da administração pública dialógica para o desenvolvimento local.

Destaca-se que a ideia da importância da região metropolitana surge, inicialmente, de acordo com Gouvêa (2005), devido a uma preocupação voltada para a questão econômica. O I Plano Nacional de Desenvolvimento, implementado no governo Médici foi o primeiro a apresentar as questões urbanas, espacial e regional integradas ao rol de diretrizes econômicas. Assim foi reconhecida a transcendência da matéria urbana para além dos interesses municipais, atingindo os interesses nacionais, cabendo a existência de cooperação dessas instâncias governamentais no exercício da gestão urbana. Enfim, o meio urbano passou a ser entendido como local de produção, um espaço produtivo relevante no mercado. Essa imagem acaba por ressaltar a relevância do estudo metropolitano.

Cabe dizer que alguns instrumentos podem auxiliar a organização de processos cooperativos como o convênio (estabelecimento de acordos entre níveis de governo distintos) e o consórcio (direcionado para acordos entre entidades da mesma esfera). Tais instrumentos têm como objetivo a realização de serviços públicos de forma eficiente. Conforme o art. 241 da Constituição da República de 1988 os estados devem dispor sobre esses instrumentos por meio de lei.

Também são os estados os responsáveis pela criação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25 da Constituição da República de 1988).

Um aspecto que deve evoluir, no que tange às regiões metropolitanas, é a idéia de que essas existem para a realização de serviços comuns, pois o que deve ser primado na gestão cooperativa é o interesse público, aplicado de acordo com a realidade de cada município e visando o benefício de toda a comunidade envolvida, solidariamente. O interesse público é o interesse de todo o conjunto social, que é diferente da soma do interesse individual de cada um. Essa diferença deve ficar clara para evitar conflitos que possam surgir no desenvolvimento da gestão. A efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma, se somente através da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher qual a melhor forma de atuar coletivamente.

Para Guerra (2009, p. 298) diante dos desafios atuais que a cidade tem enfrentado,

[...] a solução dos problemas, seja físico ou social, exige um sistema complexo de coordenação e de co-gestão, em vez do planejamento centrado no Governo

estadual ou nas prefeituras. Uma gestão compartilhada permite governar em parceria, envolvendo a Prefeitura, associações de bairros, conselhos comunitários, sindicatos e ainda a iniciativa privada.

Reconhece-se, porém, que a rigidez do federalismo compartimentado e o aspecto autárquico do municipalismo (GOUVEA, 2005) dificultam a execução de atividades cooperativas, mas não as impede. Podem-se observar no Brasil algumas experiências de sucesso quanto à cooperação interinstitucional, como o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. Nesse caso, municípios, o estado, a sociedade civil, empresários e sindicatos participaram. Exemplos como esse demonstram que se para um consórcio intermunicipal foi primordial a cooperação, ao se tratar de um instituto mais complexo e interligado como as regiões metropolitanas, não há como ignorar o sistema cooperativo e solidário.

Para Machado (2009) os estados e a União podem estabelecer mecanismos que incentivem a prática de cooperação intermunicipal, mas não podem conduzir de maneira formalmente compulsória, menos ainda, partidária. As propostas de trabalho cooperativas precisam superar as demandas dos partidos políticos e transmitir o real interesse coletivo, como plano de ação a longo prazo.

Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), a Agência Metropolitana, o Conselho Deliberativo, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e a Assembléia Metropolitana representam um esforço para o incentivo da cooperação interinstitucional. A participação acadêmica na formação de debates e projetos simboliza mais uma instituição cooperada. As audiências públicas, fóruns e conferências que ocorrem nos municípios da RMBH auxiliam a participação do setor privado e da sociedade civil.

3 A INFLUÊNCIA DO MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO NA RELAÇÃO ENTRE OS ENTES FEDERATIVOS, A SOCIEDADE, OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO

As regiões metropolitanas são dotadas, pelas Constituições Estaduais, de funções comuns. A realização dessas funções deriva de competências comuns ou concorrentes, o que significa que regiões metropolitanas fundamentadas na cooperação interinstitucional devem fazer parte de um federalismo cooperativo. Acontece que o federalismo brasileiro não se baseia na cooperação.

Federação é a forma de Estado composta pela reunião de entes desde que estes conservem certa autonomia e independência e se submetam a uma única Constituição Federal. (MACHADO, 2009).

O Brasil foi colonizado por Portugal e durante esse período não foi gerado na colônia um sentimento de nacionalidade brasileira. Ao realizar uma centralização administrativa no Segundo Reinado, Portugal desejava somente uma unidade territorial e não administrativa, de modo que no Brasil não ocorresse um movimento separatista como o que houve na América hispânica. (ABRUCIO, 2002).

Contudo, com a destruição dos alicerces imperiais, como a escravidão, iniciou-se uma cobrança subnacional pela descentralização. A partir desse momento emerge a idéia de federação, tendo como modelo o federalismo norte-americano. A diferença principal do processo que se deu nos EUA e no Brasil é que no primeiro já havia unidades territoriais autônomas, no segundo não. No Brasil a imensa desigualdade econômica regional impossibilitou a união de todas as províncias e favoreceu a disputa entre as mesmas. Essa concorrência ocorre até os dias hoje. (ABRUCIO, 2002).

A importância dos governadores para o Poder Central, o clientelismo, as disputas entre os entes federados, os períodos ditatoriais, todos esses fatores contribuem para que permaneça no Brasil um sistema federativo viciado.

Diante desse histórico não há como esperar que a sociedade brasileira estivesse acostumada com um sentimento de nacionalismo, união e cooperação. Esse aspecto é refletido na formação do federalismo brasileiro. Permanece no Brasil uma cultura individualista de baixo associativismo.

O vício da formação do federalismo brasileiro se reflete na implementação do Estado Democrático de Direito, que ainda não foi de fato implantado no país, mesmo tendo sido previsto claramente na Constituição de 1988, em seu artigo 1º. Conforme afirma Castro (2008, p. 171),

O Estado Democrático de Direito, tal como erigido nos postulados constitucionais, tem como pilares o princípio da igualdade e o direito do cidadão de participar das decisões que afetem a sua esfera de vida.

As características do federalismo demonstram que esse não convive de forma harmoniosa com governos autoritários e centralizadores. A participação popular e a igualdade entre os cidadãos ainda não é uma realidade na sociedade brasileira. Para Gouvêa (2005, p.57),

[...] a existência de níveis adequados de competição e de autonomia entre as unidades federadas não é suficiente para garantir o êxito do modelo federativo. É necessária também a plena vigência do princípio da interdependência, ou seja, um processo permanente de negociação e cooperação entre as

esferas governamentais com o objetivo de identificar, administrar e, se possível, solucionar conflitos.

Nesse sentido, a discussão da descentralização passa pela democratização, pela participação e pela inclusão social. Por vezes, os termos democratização e descentralização são utilizados como sinônimos, dando ao primeiro uma concepção de valores políticos como a universalização, a equidade e o controle social. Contudo, a descentralização é uma condição necessária para a participação, pois favorece o envolvimento popular nas decisões do Governo.

No caso das regiões metropolitanas o estado passa a gerir, em parceria com os municípios, ações regionais/intermunicipais de sua competência, ou seja, o estado passa a compartilhar sua competência com os municípios, sem interferir na autonomia dos mesmos.

Abrucio e Soares (apud TEIXEIRA, 2008, p. 46) sugerem algumas soluções para o sistema federativo brasileiro: instituição de regras claras favorecedoras da cooperação e da coordenação entre os níveis de governo; adoção das idéias de tolerância, respeito e negociação; estímulo a associações entre municipalidades e, em especial, a participação da sociedade civil.

Para Abrucio (2006, p.88), a fragilidade dos instrumentos de cooperação e coordenação entre os entes federativos constitui obstáculo para o sucesso da formulação de uma gestão metropolitana.

3.1 O município como ente federativo

A Constituição de 1988 teve forte influência municipalista e reconheceu os municípios como entes da federação. A partir desse momento várias competências passaram a ser dos municípios, enquanto houve diminuição das competências estaduais. A descentralização fiscal também beneficiou os municípios que ampliaram sua participação nas transferências intergovernamentais. (AFFONSO, 1996). Ao mesmo tempo, porém, em que foi incrementada a receita dos municípios, aumentaram também os gastos públicos, pois mais funções foram assumidas por esses entes.

Destaca-se que no período após 64 as transferências de recursos fortaleceram os municípios, mas não o suficiente. Houve queda significativa no repasse de verbas para os estados, de 34% do total da receita tributária em 1960, para 26% em 1988. Quanto aos municípios houve elevação de 6,5 % do total da receita tributária em 1960 para 11,4% em 1988. (AFONSO, 1993).

Importante mencionar que cerca de mil e trezentos municípios foram criados no Brasil desde o ano de 1989, porque a Constituição de 1988 não estabeleceu regras para a emancipação municipal e os estados passaram a ser os encarregados de

legislar sobre essa matéria. Metade das unidades emancipadas possui menos de cinco mil habitantes e depende de repasses do governo federal ou do estadual. Dessa forma fica difícil visualizar a capacidade dessas pequenas cidades de executar as suas competências, sendo que sequer têm como arcar com os gastos dos servidores públicos. (KERBAUY, 2001, p. 51). Interessante observar que esses singelos municípios seguem as mesmas normas e possuem as mesmas competências que a cidade de São Paulo, representante da segunda maior renda do país, perdendo apenas para o estado de São Paulo. Impressionante pensar que realidades tão distintas devem ser observadas pelo mundo jurídico sob a mesma ótica.

Assim, a partir da influência municipalista presente na Constituição Federal de 1988, várias competências passam a ser dos municípios, enquanto há diminuição das competências estaduais. Para efeitos de melhor governabilidade há benefícios na descentralização administrativa.

Observa-se que a governabilidade trata dos problemas de política e de gestão pública através da importância não só dos enfoques econômicos e quantitativos, mas do desempenho dos fatores institucionais, o que pede a efetiva cooperação e articulação interinstitucional. A partir da governabilidade pode ser discutida a devolução do poder de Estado às instituições locais. Problemas e custos são repassados para os municípios através da descentralização administrativa, porém, ao mesmo tempo, as comunidades ficam mais próximas das decisões e mais participativas. O Estado se torna mais permeável ao controle social e capaz de atender às demandas da sociedade. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

O desafio é construir mecanismos de coordenação descentralizados e democráticos que possam enfrentar as disparidades sociais que obstaculizam o desenvolvimento no Brasil. A descentralização envolve uma rede de articulações e parcerias que passa a ser construída no sentido inverso do tradicional, da periferia do sistema de atendimento da população para o nível central da organização. (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Existem, conforme afirma Affonso (1996), dois pontos de vista acerca da descentralização. Por um lado pode-se entender que esse é um mecanismo de redistribuição do poder político o que facilitaria a participação dos setores populares no Estado. Por outro lado, a descentralização pode representar uma forma de deslocamento da alternativa popular para o plano local permanecendo centralizadas as principais decisões políticas.

A descentralização no Brasil foi prejudicada pela questão financeira, administrativa e devido ao municipalismo autárquico, que possibilitou a disseminação da idéia de que os governos locais

são, sozinhos, capazes de resolver todos os dilemas. Um fenômeno que marcou a descentralização foi a metropolização do país. Esse fenômeno representa um aumento no número de pessoas, de áreas metropolitanas, de organizações administrativas e de problemas sociais. Ocorre que a estrutura financeira e político-jurídica instituída pela Constituição de 1988 não possibilita a institucionalização das regiões metropolitanas. A distribuição de recursos intergovernamental é antimetropolitana e favorece a criação de pequenas cidades. (ABRUCIO, 2006, p. 94).

Como o país tem passado, especialmente depois da década de 40, por um intenso processo de urbanização, a discussão sobre as competências municipais, estaduais e federais se tornou limitada. Hoje são inúmeras as conurbações urbanas e, em 1973, foram criadas as primeiras oito regiões metropolitanas. Dessa forma é necessário desenvolver um debate quanto à relevância dessas regiões nos sistemas federativo, jurídico e administrativo.

Sob esse aspecto foi importante o movimento municipalista incorporado pela Constituição de 1988, afinal esse foi o primeiro passo para o empoderamento das forças locais e aproximou o Poder Executivo da sociedade civil, mesmo que somente em nível local.

Não é suficiente, entretanto, discutir somente a questão da autonomia dos municípios no Brasil. Ao se tratar da regionalização é indispensável tratar a descentralização do governo estadual que deverá ceder espaço para o desenvolvimento de funções regionais, apoiadas e sustentadas pela cooperação entre municípios, estado, setor privado e comunidade regional.

A vontade política é um dos principais fatores que influenciam uma cooperação bem sucedida. A própria promulgação de leis a respeito da regionalização depende da vontade política dos Poderes Legislativo e Executivo. A aplicação destas normas depende especialmente da iniciativa da administração pública.

A excessiva autonomia proporcionada aos municípios no país não é a única causa da dificuldade de implantação de sistemas cooperativos e poderia inclusive não ser um empecilho caso houvesse no Brasil uma cultura cívica e republicana, não individualista.

As previsões constitucionais quanto às regiões metropolitanas e quanto à determinação dos municípios como entes federativos não podem ser interpretadas como contraditórias. Devem antes ser harmonizadas, pois representam entidades com interesses comuns. Os municípios representam as necessidades e as competências locais enquanto as regiões retratam as competências regionais responsáveis pela solução das demandas de um conjunto de municípios, ou seja, a ação conjunta

de municípios autônomos, com capacidade de determinar e buscar solucionar as suas deficiências. Harmonizando-se essas previsões constitucionais, é possível atingir a complementariedade que existe entre municípios e as regiões metropolitanas, a autonomia local e a solução de problemas pela ação conjunta.

3.2 O posicionamento das regiões metropolitanas na federação brasileira

A regionalização é uma tendência atual. Conforme afirma Teixeira (2008, p. 27), a regionalização é uma alternativa para o processo de mudanças, a partir da constatação de que os municípios isoladamente são incapazes de atender a seus munícipes, tanto pelo excesso de atribuições quanto pelos escassos recursos financeiros.

Para Gouvêa (2005, p. 58), a “reforma do Estado” que tem gerado muitas discussões e propostas deveria incluir uma revisão no pacto federativo vigente, reorientando as relações entre os entes federativos e avaliando a criação de uma nova instância governamental intra estadual – a região, com a finalidade de equacionar a questão metropolitana e as desigualdades socioeconômicas existentes em muitos estados, em especial os que apresentam excessivos contingentes populacionais e grande extensão territorial.

Apesar de ser uma possibilidade a criação de novo ente federativo, o regional, essa “reforma do Estado” pode ser onerosa e não garante a participação popular ou a integração, pois haveria um novo governo, e não uma gestão colaborativa. Torna-se, assim, mais importante integrar os entes existentes, junto com o setor privado e a sociedade civil, a partir da realização de ações conjuntas e tomada de decisões coletivas.

Dessa maneira, a regionalização pode-se dar pela formação de regiões metropolitanas baseadas, a princípio, na existência de necessidades e serviços comuns. Assim podemos entender que desde a primeira concepção de região metropolitana existe a idéia de cooperação intermunicipal com a finalidade de prestação de serviços.

Conurbados ou não, os municípios estão cada vez mais dependentes uns dos outros, seja para atendimento à saúde, seja porque um oferece a mão de obra barata que o outro utiliza, porque tem as melhores escolas, ou por qualquer outra razão.

Ao ser verificada essa inter-relação, é necessário ser iniciado um debate quanto à posição dessas unidades regionais na federação brasileira e a proporção de cooperação a ser constituída. A regionalização para Teixeira (2008), é a verdadeira união de esforços em torno de um objetivo comum. Representa a união das várias partes de um todo como forma de contribuir para a efetividade das funções públicas de interesse comum e para a

aproximação entre o cidadão e o poder público.

Em 1933, um anteprojeto de Constituição da Comissão do Itamaraty autorizava os Estados a constituir regiões autônomas baseadas no agrupamento de municípios com interesses econômicos comuns, com rendas e funções previstas em lei. Como era cogitada a criação de nova entidade de direito público interno, dotada de órgão diretivo e conselho regional essa proposta foi vítima de muitas críticas especialmente direcionadas à autonomia municipal. (TEIXEIRA, 2008). Ainda na década de trinta, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística propôs a formação de consórcios intermunicipais como forma de solucionar as dificuldades que assolavam os municípios. As próprias constituições estaduais dissertariam sobre esses consórcios e sobre o que seria necessário para a composição desses como afinidades geográficas e econômicas para a articulação solidária de grupos de municípios.

O art. 29 da Constituição do Estado Novo previa que municípios situados em uma mesma região poderiam ser agrupados, conforme lei estadual, para instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Infelizmente essa disposição constitucional não prosperou devido à ditadura e a centralização do poder na União que impedia os municípios e os estados de desempenharem iniciativas independentes do poder central. (TEIXEIRA, 2008). Entretanto, quando esse assunto é tratado hoje, é discutido como uma novidade.

Várias vezes foram discutidas a inserção de algum tipo de agrupamento de municípios no ordenamento jurídico através da Constituição Federal (em 1946, por exemplo). Para a constituinte de 1966, durante a ditadura militar, foi requerido um estudo sobre a associação de municípios. Das sugestões feitas, apenas uma foi aceita: a que tratava das regiões metropolitanas, sem que essas tivessem personalidade jurídica (nos projetos anteriores sobre agrupamentos municipais estes teriam personalidade jurídica). As sugestões rejeitadas interferiam na autonomia municipal. Até na atualidade as regiões metropolitanas continuam sem personalidade jurídica, o que impede um melhor desempenho dessas na concretização de seus objetivos. (SERRANO, 2009).

As regiões metropolitanas passaram então a ser objeto de lei nacional, ou seja, a União determinaria quais as regiões existentes. Assim ocorreu em 1973. Através da Lei Complementar no 14, a União declarou a existência de oito regiões, sem próxima observância da realidade dos municípios. Esse processo de criação mantinha a comunidade local alheia, não havia qualquer grau de participação. Em 1974 foi criada a última região metropolitana até a Constituição de 1988 – a do Rio de Janeiro – que como avanço, tinha uma previsão de fundo contábil.

Houve na história brasileira dificuldade em definir quem seria competente para legislar sobre a regionalização – se seriam os estados ou a União. Com a Constituição de 1988 as regiões metropolitanas passaram a ser objeto de leis estaduais e permaneceram sem personalidade jurídica. Para Serrano (2009), essa nova forma de criação das regiões metropolitanas fez com que fossem totalmente abandonados os preceitos da legislação do período militar acerca desse tema. As regiões tiveram que ser todas recriadas e novamente regulamentadas pelas Assembleias Legislativas. Os estados estão mais próximos da realidade regional e de fato são mais indicados para legislar acerca das regiões, mas não devem centralizar em si todas as atividades regionais que precisam ser integradas com os municípios e a sociedade civil.

Cabe dizer ainda que, em alguns momentos, pode-se observar que as regiões metropolitanas foram utilizadas como uma forma de auferir recursos e prestígio político – por exemplo, quando Itabirito foi incluída na RMBH e posteriormente retirada e quando são incluídos municípios que dependem do repasse da União e não têm ligação com outros membros da região, mas acreditam receber mais recursos por integrar a instância regional.

4 O ACESSO AO DIREITO À CIDADE E O DESENVOLVIMENTO LOCAL

O direito à cidade é um direito fundamental previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Os direitos fundamentais representam a base necessária para a efetivação da dignidade da pessoa humana. Diante da degradação dos centros urbanos e da nítida diferença de estruturação entre algumas cidades, torna-se cada vez mais distante a idéia do direito à cidade para todos.

Atualmente, na América Latina, cerca de 76% da população vive em áreas urbanas. Desses 76%, pode-se considerar que a cada 100, apenas 60 possuem moradia adequada, enquanto 22% vivem em casas que requerem melhoramentos e 18% precisam de novas casas. (DAVIS, 2006). Apesar do direito à moradia ser um direito social no Brasil, acaba se transformando em um símbolo da desigualdade, demonstrando a crise que os centros urbanos estão enfrentando com a expansão desordenada das periferias.

Destaca-se que a observação dos dados de déficit habitacional pode indicar se as metrópoles estão ou não investindo na promoção da qualidade de vida de forma igualitária para todos os cidadãos.

As cidades que se situam no entorno dos municípios pólo de regiões metropolitanas sofrem muitas vezes com a expansão da periferia desses grandes centros e não possuem estrutura para receber um enorme contingente de pessoas de baixa renda. Essa situação se repete em efeito

dominó, e mais cidades, cada vez mais distantes dos municípios pólo, são envolvidas por esse problema.

Para Jupira Gomes de Mendonça (2008), fatores históricos determinam padrões de urbanização centro-periférico, caracterizados por ocupação dispersa, pela distância física entre as classes sociais – classes média e alta vivendo nos bairros centrais, legalizados e bem equipados, enquanto os pobres vivem na periferia precariamente; o sistema de transporte se constitui em automóveis para os ricos e uso de transporte coletivo para aqueles de classe baixa.

Segundo Ana Clara Torres Ribeiro (2006, p. 482):

Outra grande marca do urbano atual é reconhecível na expansão da urbanização periférica, realizada em condições cada vez mais precárias e desassistidas pelo Estado. Esse processo corresponde ao esgotamento de determinadas formas históricas de habitação popular. Os filhos dos mais pobres não permanecem mais nas áreas tradicionais da pobreza. São destinados a favelas nos espaços mais distantes da metrópole ou a loteamentos em regiões desconectadas da malha urbana. Em verdade, esse processo talvez deva ser denominado “desurbanização periférica”.

A falta de uma ação coordenada do estado e cooperativa entre as administrações municipais impede o exercício da governança metropolitana, capaz de promover o desenvolvimento local e reduzir a desigualdade sócio-espacial.

Governança diz respeito à capacidade governativa em sentido amplo, ao conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, de modo a aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração de diferentes interesses. (DINIZ, 1995). Esse termo está associado ao objetivo de melhorar a eficiência do governo, diretamente ligado aos condicionantes do exercício da autoridade política, à forma de governo adotada, aos sistemas partidários, às relações entre poderes. (GOUVÊA, 2005). A governança envolve q

dialógica fundamenta-se na teoria discursiva habermasiana e visa a garantir a participação popular livre de coação, física ou psicológica, por meio da institucionalização de um espaço público no qual todos os interessados poderão apresentar seus argumentos racionais aos demais coparticipantes do discurso. (SILVA; CORRÊA; ARAÚJO, 2007).

Nesse sentido, a gestão urbana para ser eficiente deve-se basear na administração pública dialógica e compreender as responsabilidades de coordenação e planejamento, ou seja, deve implicar na participação dos seus cidadãos e habitantes

nas funções de direção, planejamento, controle e avaliação das políticas urbanas.

5 CONCLUSÃO

Apartir do que foi discutido neste estudo, pode-se dizer que avanços estão acontecendo. Os estados têm formulado leis a respeito da regionalização e os municípios estão passando a reconhecer a importância do exercício de trabalho em conjunto. O sistema jurídico brasileiro está evoluindo, criando opções diversas de cooperação. Contudo, faltam ainda formas de garantir a devida aplicação do direito, instituindo maneiras de se responsabilizar os gestores públicos pela não efetivação do interesse público (muitas vezes alcançado pela gestão cooperativa, através da solidariedade).

A realidade do país, o aumento dos conglomerados urbanos e dos conflitos econômicos e sociais nas regiões metropolitanas confirmam a necessidade de uma reformulação das funções e competências dos entes federativos, para incluir a instância regional, com personalidade jurídica e recursos próprios.

A urbanização tende a crescer ainda mais, e as desigualdades sociais precisam ser contidas. A regionalização é uma forma de se proporcionar maior dignidade para os cidadãos urbanos e resolver muitos dos problemas enfrentados pela administração pública. A cooperação interinstitucional é o instrumento para garantia da implantação efetiva das regiões.

Machado (2009) questiona se a gestão metropolitana é uma faculdade ou um direito coletivo, capaz de trabalhar as mazelas urbanas que impedem a efetivação da função social da cidade, da propriedade, da moradia e outros tantos direitos e necessidades básicas para a subsistência humana. A gestão metropolitana, compreendida como um direito coletivo, representa a admissão de que os conflitos de competência e a ausência de acordos entre os entes federados não podem justificar juridicamente a falta de políticas públicas regionais. Sob essa ótica, a gestão metropolitana é um dever dos entes federados, não uma faculdade advinda de um jogo de relações entre estados, municípios e a União.

Regionalizar é preciso. A cooperação é o caminho.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da Coordenação Federativa no Brasil In: FLEURY, Sonia. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-125.

_____. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 2002.

AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, 1996.

_____, José Roberto Rodrigues. **Descentralização fiscal e financiamento da saúde**: algumas idéias ou provocações. 1993. Mimeo.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

CASTRO, João Antônio Lima; NEVES, Isabela Dias (Org.) **Direito processual**: uma análise crítica no Estado democrático de direito. Belo Horizonte: PUC-Minas, Instituição de Educação Continuada, 2008.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade**. São Paulo: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1995. p. 175-202.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GUERRA, Antônio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da (Org.). **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Consciência moral e agir comunicativo**. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD, 11., 1997, Caracas. **El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública**: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas: CLAD, 1997.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 6, n. 10, 2001.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2009.

MENDONÇA, Jupira Gomes. Estrutura socioespacial da RMBH nos anos 2000: há algo novo? In: ANDRADE, Luciana Teixeira; MENDONÇA, Jupira Gomes; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **Metrópole**: território, sociedade e política. Belo Horizonte: Ed. PUC-Minas, 2008. p. 45 – 74.

RIBEIRO, Ana Clara Torres. Metrôpoles e presentificação: imaginário necessário. In: SILVA, C.; FREIRE, D.; OLIVEIRA, F. (Org.) **Metrópole: governo, sociedade, território**. Rio de Janeiro: DP&A; FAPERJ, 2006. p. 469 – 483.

SERRANO, Paulo Estevam Alves Pinto. **Região Metropolitana e seu regime constitucional**. São Paulo: Verbatim, 2009.

SILVA, B. G; CORRÊA, Leonardo; ARAÚJO, Marinella Machado. Administração pública dialógica e o direito ao meio ambiente sustentável: a contribuição trazida pela resolução CONAMA n. 237/97. In: CONGRESSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., 2007, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2007. Disponível em: <http://conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/bh/betina_gunther_silva.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2010.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea; dimensão participativa**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

Raquel Garcia Gonçalves

Arquiteta

Doutora em Planejamento Urbano e Regional Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional – IPPUR – UFRJ

Professora Universitária do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura – UFMG e Programa de Pós graduação do Centro Universitário - Una

E-mail: raquelgargon@hotmail.com

Natália Cardoso Marra

Bacharel em Direito

Mestranda de Gestão Social do Programa de Pós-Graduação do Centro Universitário - Una

Técnica em Direito do Programa Pólos de Cidadania - Faculdade de Direito - UFMG

E-mail: natimarra@yahoo.com.br

Universidade Federal de Minas Gerais- UFMG

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627

Pampulha Belo Horizonte - Minas Gerais,

CEP: 31270-901

Centro Universitário - Una

Rua Guajajaras 175 5ª andar

Centro – Belo Horizonte - MG

30180-100