Território metropolitano, políticas municipais

2013 . Ano 10 . Edição 77 - 07/10/2013

Cleandro Krauser e Bernardo Alves Furtado

No Brasil, as primeiras regiões metropolitanas (RMs) foram criadas em 1973 e 1974, fruto de políticas públicas centralizadas. O fim do regime autoritário e a promulgação em 1988 da Constituição Cidadã alteraram as competências e a disponibilidade de recursos dos municípios brasileiros, dando aos estados a responsabilidade pela criação de RMs.

Das nove RMs iniciais chega-se a 55 RMs ao final de 2012, às quais se juntam três RIDEs instituídas pelo governo federal. A sua diversidade é imensa: da RM de São Paulo, com 20 milhões de habitantes, a seis RMs com apenas dois municípios e 300 mil habitantes. Notam-se ainda RMs com influência mundial e outras com fortes características locais, sem influência regional ou estadual.

O que podem RMs tão diferentes ter em comum? No mínimo, em graus muito distintos, há interdependências entre seus municípios, especialmente no que toca às políticas setoriais como saneamento e transportes. E, assim como as relações entre os municípios são complexas, também nas RMs as relações com o Estado e a União são mais intensas.

Contudo, ao mesmo tempo em que as relações intraurbanas se complexificam, as instâncias de intermediação entre os entes, que eram fortes quando da instalação das primeiras RMs, decaem ou desaparecem. Em RMs de criação recente, essas instâncias nem chegam a constituir-se.

É em meio a esta contradição que deve ser analisada a questão metropolitana brasileira. Um primeiro ponto destaca-se: o "divórcio" entre o fenômeno metropolitano e sua institucionalização em RMs. Como fazer para que haja "conciliação"? Seguindo as primeiras RMs, criadas por critérios conhecidos, haveria na atualidade características que pudessem apontar o pertencimento de grupos de municípios a uma categoria "Região Metropolitana"? O governo federal teria algum papel em definir esses critérios, e para quê? Vejam-se os limites colocados pelo Art. 182 da CF, pelo qual cabe ao governo federal a elaboração de diretrizes gerais à política urbana, cuja operacionalização é de responsabilidade dos municípios – reunidos ou não em RMs criadas pelos estados.

Um segundo aspecto a destacar associa a ingovernabilidade das RMs à violência extrema e à precariedade das finanças públicas nas suas periferias. Isto é demonstrado por taxas de homicídios maiores em municípios periféricos mais integrados e pela inferioridade das receitas dos municípios periféricos, em relação aos núcleos, que recebem mais recursos por cidadão, arrecadam mais tributos próprios e gastam menos com a máquina administrativa.

Ao tratar-se das políticas setoriais, há que colocar uma hipótese: a ação pública pode ser mais eficiente (fazer mais, com menos recursos) quando tratada para além de limites administrativos dos municípios? Como fazer para que o financiamento das políticas públicas tenha alguma forma de "conciliação" dos diversos interesses e necessidades dos municípios metropolitanos?

Algumas respostas constam do livro *Território Metropolitano, Políticas Municipais*, editado pelo **Ipea**. Discutem-se desde os processos e conteúdos que conformam uma metrópole (incluindo critérios técnicos para delimitar áreas integradas em termos econômicos e sociais), passando pela reflexão sobre instrumentos mais efetivos para enfrentar problemas como a violência urbana, chegando-se a apontar a necessidade de melhor entendimento dos agentes que disputam hegemonia na construção da chamada "escala metropolitana".

O livro também discute as políticas de habitação, transporte e saneamento e a complexidade associada à sua gestão nas RMs, apresentando casos de arranjos de governança da provisão habitacional; chamando a atenção para a necessidade de integração, dada a "natureza intrinsecamente conflituosa" dos transportes; e buscando possibilidades de cooperação entre municípios metropolitanos no que toca ao saneamento. Por fim, são apresentadas evidências que confirmam a distância, em termos de receitas orçamentárias, entre as sedes metropolitanas e suas periferias.

Afirma-se que "o município não é mais a unidade adequada para o enquadramento territorial da maioria dos processos econômicos e sociais" e, portanto, questões urbanas não poderiam ser de responsabilidade única de um município, "quando inserido em dinâmica territorial mais ampla, vinculada a outros municípios e polos".

É especialmente preocupante que ainda não haja, "nem conceitualmente, nem institucionalmente", definições nacionais para a questão metropolitana. Por outro lado, "não há consenso sobre algum modelo, supostamente ideal, de governança metropolitana". Indica-se que a questão seja minimamente definida em legislação, "de modo a deixar espaço para experiências locais", respeitando as autonomias estaduais. Pois, "sem pactuação de responsabilidades e alocação de recursos orçamentários, as periferias metropolitanas têm muito poucas chances de atender aos preceitos maiores da Constituição Cidadã".

Cleandro Krause e Bernardo Alves Furtado são técnicos de planejamento e pesquisa do **Ipea**

Copyright © 2007 - DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO
É proibida a reprodução do conteúdo desta página em qualquer meio de comunicação sem autorização.
Revista Desafios do Desenvolvimento - SBS, Quadra 01, Edifício BNDES, sala 1515 - Brasília - DF - Fone: (61) 2026-5334