

BASES PARA REFORMULAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS*

1. Introdução

Os dirigentes metropolitanos de estados, cômscios da sua responsabilidade perante as comunidades sobre as quais atuaram (117 municípios e cerca de 29 milhões de habitantes), acreditam ser da maior importância, nesta transição governamental, lançar as bases para a futura reformulação das regiões metropolitanas brasileiras, como resultado de suas experiências profissionais.

A nação, na atual etapa do seu desenvolvimento, passa por profundas transformações de natureza política e institucional, na busca de formas mais amplas de representatividade e participação no processo decisório, bem como de consolidação da sua modernização. E o setor urbano, com sua complexa gama de problemas sócio-econômicos, suas carências de serviços acumuladas historicamente e seu crescimento acelerado e freqüentemente desordenado, está a exigir, neste quadro de transformações, novas abordagens e conceitos.

O presente documento, sem pretender esgotar a ampla temática que o motiva, é uma contribuição crítica — serena e objetiva — sobre a realidade político-institucional das regiões metropolitanas.

O Brasil é um país eminentemente urbano, característica esta que gera, pelo processo rápido da evolução industrial e tecnológica, sobretudo nas áreas de suas maiores metrópoles, de um lado, tensões e frustrações e, de outro, processos culturais de grande repercussão, maiores oportunidades e elevada mobilidade social, confirmando as aspirações daqueles que nelas habitam ou que para elas convergem.

* O documento ora apresentado surgiu como fruto de diversas reuniões dos dirigentes das regiões metropolitanas. A primeira versão foi elaborada na reunião realizada em Salvador, BA, pelos seguintes dirigentes: Josef Barat (Bnde — consultor convidado); Osmar Sepúlveda (Conder, BA — coordenador); Danilo Landó (Metroplan, RS); Eurico Andrade Azevedo (Amplasa, SP); Laudo Bernardes (Fidem, PE); Ney Werneck (Plambel, MG).

Na reunião realizada em Canela — RS, foi o mesmo discutido e aprovado, em sua versão final, pelos seguintes dirigentes: Josef Barat (consultor convidado); Bartolomé Borba (secretário do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Rio Grande do Sul e secretário-geral do Conselho Deliberativo da Rmpa); Danilo Landó (diretor-superintendente da Metroplan); José Pedro Mattos Conceição (diretor administrativo da Metroplan); Isaac Zilberman (diretor de planejamento e programação da Metroplan); Ábio Hervé (diretor de assessoramento e controle externo da Metroplan); Roberto Cerqueira Cesar (secretário dos Negócios Metropolitanos de São Paulo); Eurico Andrade Azevedo (presidente da Emplasa); Marino Pazzaglini Filho (representante da Emplasa e secretário-executivo do Consulti e do Codegran de São Paulo); Rodolfo Mansueto Dini (representante da Emplasa); Renato Braga Bettega (representante da Comec); Renato Bucenko (representante da Comec); Dinamar Martins Costa (representante da Plambel); Marcelo Teixeira (representante da Fidem).

(Endereço do Prof. Josef Barat — Av. Rangel Pestanha, 300 — 8.º and. Sala 805 — 01017 — São Paulo, SP.)

A complexa realidade das regiões metropolitanas, como não poderia deixar de ser, sensibilizou o legislador constitucional e os órgãos do governo, de molde a que, a partir de 1973, com a Lei Complementar n.º 14, fossem instituídas as regiões metropolitanas no país. A criação de novas entidades administrativas no âmbito dos estados teve como intenção institucional enfrentar, com maior racionalidade e eficiência, o processo irreversível da metropolização.

Sem, de modo algum, minimizar as preocupações voltadas para a descentralização industrial e interiorização do processo de desenvolvimento, como política de atenuação dos movimentos migratórios atraídos pelas grandes metrópoles, há que se dirigir o poder público, integrado em seus diferentes níveis, rumo ao gradativo aprimoramento do modelo institucional metropolitano, pois é no espaço físico das atuais e futuras megalópoles que efetivamente se aguçam e transbordam os dramas do homem moderno.

Dentro deste espírito de cooperação e responsabilidade pública, os dirigentes metropolitanos subscrevem e apresentam o documento anexo.

2. *A questão institucional-administrativa*

Pela primeira vez no âmbito dos planos nacionais de desenvolvimento o II PND tratou, de modo explícito e destacado, dos problemas ligados ao desenvolvimento urbano brasileiro.

O resultado mais efetivo desta preocupação, em termos político-administrativos, foi o reconhecimento jurídico da existência de problemas que, tangenciando a autonomia dos municípios, têm características supramunicipais, porque localizados nas regiões metropolitanas. Tal reconhecimento se deu, a nível constitucional, a partir da Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973, daí resultando a incorporação, à administração dos estados, de entidades metropolitanas, e, a nível federal, a criação da CNPU.

Não somente o texto da lei complementar, como também e principalmente a própria organização que se lhe seguiu para a implantação das RMs, deixa bastante evidente o que a prática confirmou:

a) que a responsabilidade institucional, administrativa e política de implantação das regiões metropolitanas caberia aos estados;

b) que aos municípios estava reservada uma parcela menor de atuação nos programas metropolitanos, não lhes sendo, todavia, obrigatória a participação, bastando citar a única referência à participação municipal, contida no art. 6.º e seu parágrafo único da Lei Complementar n.º 14;

c) que à União e seus órgãos executivos e agências de financiamento não caberia mais do que a coordenação e o apoio através de uma comissão interministerial, não citada na Lei Complementar n.º 14 e a canalização de recursos pela posterior criação do FNDU (e com ele o FDTU), bem como da EBTU.

Decorridos quase cinco anos desde que o fenômeno da metropolização foi trazido para o direito legislado, podem constatar-se as seguintes situações:

A. É a União, com seus múltiplos órgãos executivos e agências de financiamento, a maior responsável pela coordenação de políticas, planejamento, financiamento, programação, administração e execução dos programas e projetos nos setores dos quais dependem todas as ações referentes à administração metropolitana. Isto porque cabe à União:

- a definição, localização e implementação dos mais significativos programas de industrialização e desenvolvimento, afetando, com isso, a distribuição de renda aos níveis inter e intra-regionais;
- a definição e implementação da política fiscal, bem como a distribuição de receita pública no país;
- a definição de políticas, comando e responsabilidade, com maior soma de recursos técnicos e financeiros no setor de transportes;
- a administração e execução da política habitacional através do BNH;
- o comando, através do Planasa, de todo o sistema responsável pelo saneamento básico: abastecimento de água e rede de esgotos.

Na implementação de tais políticas, programas, projetos e atividades, a ação do Governo federal está dispersa setorialmente, utilizando órgãos descentralizados, com forte autonomia decisória, o que enseja, relativamente aos estados e municípios, uma arraigada e impenetrável integração vertical intra-setorial. Tal forma de implementação implica na tomada de decisões em função de objetivos nacionais, mas compartimentalizados setorialmente e sem que os estados e municípios tenham efetiva participação e representatividade.

Desta forma, sente-se com bastante clareza a ausência de uma integração inter-setorial dos processos de formulação da política pública e da tomada de decisões a nível nacional que possibilite aos estados a administração e o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, o uso do solo e a execução dos demais serviços comuns nas regiões metropolitanas.

É importante discernir, neste sentido, para a exata compreensão dos pontos de vista aqui externados, que *nacional* não tem necessariamente sinônima com *federal*.

Por conseqüência, a ação mais representativa da União, constituída pela destinação de recursos financeiros, vem sendo comprometida na sua eficácia.

B. Conquanto tenha a Lei Complementar n.º 14 atribuído aos estados a gerência político-administrativa dos serviços comuns de interesse metropolitano, a esse encargo não fez corresponder, de forma clara e precisa, a necessária competência jurídica, nem lhes assegurou capacidade financeira e/ou decisória. Isto porque:

- as decisões setoriais tomadas de forma compartimentalizada pelo Governo federal refletem-se sobre a autonomia dos estados, nem sempre levando em consideração as peculiaridades regionais;
- os recursos estaduais são limitados e sua dependência de ajuda federal é excessiva;
- não têm os estados competência e capacidade jurídica para controlar o uso do solo, atividade esta hoje dividida entre o Incra (com poder de polícia sobre a transformação do solo rural em urbano) e os municípios;
- se se permitiu aos estados o poder de legislar supletivamente sobre o assunto, estes não souberam se organizar para enfrentar os problemas metropolitanos ficando, na sua quase totalidade, dentro apenas do que a Lei Complementar n.º 14 pretendeu quando criou os conselhos deliberativo e consultivo, em lugar de se formar um sistema legiferante a partir dos programas metropolitanos.

É lícito afirmar, diante destas observações, que aos estados falta uma estrutura jurídico-administrativa que possibilite um real comando da política de estruturação da região metropolitana, e que o sucesso dessa política, hoje, está na

dependência do maior ou menor envolvimento pessoal dos governadores dos estados na questão metropolitana, associada, obviamente, à capacidade do organismo técnico estadual-metropolitano disponível para assessorá-lo.

C. Aos municípios — parte importante de política de urbanização e de estruturação das regiões metropolitanas no país — cabe, algumas vezes, o papel de observador do processo e, por outras, de empecilho à implantação das RMs, porque:

— a Lei Complementar n.º 14 não os obrigou a participar da administração metropolitana, mantendo sua autonomia clássica;

— de modo geral, os municípios que compõem as regiões metropolitanas não se reorganizaram institucional e administrativamente para acompanhar a modernização consequente da criação da região metropolitana;

— a maior parte dos serviços e atividades econômicas, a renda, os investimentos e a população das regiões metropolitanas encontram-se no município metrópole, o que confere à sua prefeitura uma importância fundamental nos negócios metropolitanos, ao mesmo tempo que não está sua administração obrigada a participar e obedecer, ou mesmo executar as decisões estaduais-metropolitanas.

Sabe-se perfeitamente que há necessidade de promover uma efetiva e obrigatória participação dos municípios nos negócios metropolitanos, sob a liderança do Estado, e que a existência de uma administração regional deve ter como consequência redefinição da competência municipal nos assuntos que digam respeito ao interesse comum metropolitano.

D. Dentre os assuntos declarados de interesse metropolitano pela Lei Complementar n.º 14 (art. 5.º), apenas alguns têm sido reconhecidos, sem maiores discussões, pelos municípios ou pelos próprios estados, como merecedores de tratamento a nível estadual:

— é o caso do saneamento básico (nele incluídos o abastecimento de água e a rede de esgoto) e do abastecimento de gás canalizado, embora, na maioria das vezes, tais serviços só sejam prestados de forma eficiente no município da capital, ocorrendo o mesmo com o aproveitamento de recursos hídricos e com alguns aspectos relativos à poluição ambiental;

— no tocante à limpeza pública, a questão complica-se e é disputada pelos municípios, havendo, inclusive, aqueles que constituíram empresas próprias e instituíram tributos com tal finalidade. Tal é o caso da cidade do Rio de Janeiro, com sua Companhia de Limpeza Urbana — Comlurb que se beneficia, como fonte de receita, de uma tarifa de lixo;

— nos outros assuntos de interesse metropolitano, a competência, ou é absorvida pela União, ou é desconhecida, e/ou disputada pelos municípios que a ela pretendem renunciar. Como exemplos, podem ser citados:

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social (quando municípios vinculados a regiões metropolitanas elaboram seus planos urbanísticos, sem se preocuparem com uma visão conjunta, a qual é imprescindível nas referidas regiões, inclusive para a seleção urbanística de cada unidade inserida nas mesmas;

- o uso do solo metropolitano não merecendo, por vezes, a disciplina supra-municipal para sua implementação;

● transportes e sistemas viários que, apesar da existência de uma entidade federal normalizadora, ainda não receberam tratamento metropolitano que defina, claramente, quais deles transcendem a ingerência municipal. Disto redundam os mais graves problemas sociais e econômicos para as referidas regiões metropolitanas.

Parece ser da maior urgência que se enfrentem tais questões, com disciplina firme, a fim de delinear precisamente o campo de atuação de cada nível de poder, reduzindo-se, em consequência, os dispêndios improdutivos, concorrência ruinosa e incongruente, os interesses políticos menores que fazem com que, ao arrepio da lei e da racionalidade, compartimentem-se assuntos metropolitanos pelos critérios de maior ou menor custo para o município, e pela promoção política que ensejam.

3. *Planejamento e mecanismos decisórios*

A Lei Complementar n.º 14 foi bastante clara quanto aos objetivos da criação das regiões metropolitanas:

- promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns;
- coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região.

Estas são as competências dos conselhos deliberativos, segundo o art. 3.º da mencionada lei.

A experiência da implantação das regiões metropolitanas informa que os órgãos técnicos metropolitanos estão sujeitos a tipos de ações que, em alguns casos, assumem formas alternativas: planejar o desenvolvimento sócio-econômico da região e/ou coordenar programas de ação para superar o atraso na qualidade e escala dos serviços e nas necessidades de ampliação da infra-estrutura urbana.

Uma avaliação do papel até então cumprido pelos órgãos metropolitanos permite verificar que a maior parte teve que sujeitar-se a uma fase de planejamento, para depois alcançar a da ação.

Alguns se firmaram pela proposição de um plano formal, exaustivamente estudado e elaborado, para iniciar sua implantação. Outros, todavia, partiram da definição de diretrizes e, a partir delas, tentaram a coordenação de ações pela execução de projetos básicos.

Um terceiro grupo propôs-se a apresentar diretrizes e a coordenar as ações dos vários setores dos governos estaduais e municipais, através de políticas definidas e de programas de investimentos.

Em todos os casos, são comuns as observações dos administradores dos órgãos que dão suporte aos conselhos deliberativos, no que se refere à frustração do planejamento:

a) a rigidez do sistema decisório, setorializado e estruturado verticalmente, rejeita as proposições integradas do sistema metropolitano;

b) a velocidade e a necessidade de tomar decisões frente aos problemas emergentes nas RMs não está sendo acompanhada pela atividade planejadora, cujas propostas (planos) chocam-se ou encontram decisões previamente tomadas, muitas vezes setorialmente;

c) a pluralidade de autoridades que decidem no território metropolitano torna exaustivo, penoso e pouco eficiente o processo de negociação para adequar as decisões ao planejamento;

d) a existência de programas impostos setorialmente e com prévio comprometimento de recursos federais.

Conquanto não seja a observação mais freqüente, não resta dúvida que preparar planos e apresentá-los como um sistema completo e fechado (análise/formulação de diretrizes/decisões) não permite nem propicia melhoria no sistema decisório. Isto porque os planos não levam em consideração a rigidez organizacional do processo de tomada de decisões fortemente setorializado e concentrado a nível federal, com o conseqüente enfraquecimento do poder de barganha das entidades metropolitanas.

A conseqüência da vivência de tais problemas evidencia a necessidade de substituir o plano formal elaborado por um processo decisório planejado, que resulte no envolvimento das autoridades dos três níveis decisórios — Governo Federal, estados e municípios — através de suas principais autoridades. Tal processo deve compatibilizar programas, projetos e atividades, e apresentar fontes de recursos definidas nestes três níveis, na forma de um orçamento metropolitano.

4. *Financiamento*

É notável a dependência estadual e municipal com relação a recursos e financiamentos do Governo federal, não somente para os programas metropolitanos como para o setor urbano como um todo.

Tal dependência verifica-se, sobretudo, pela própria organização do sistema tributário nacional que concentra, na esfera da competência da União, os principais tributos e, com isto, a maior parcela da receita e participação na renda tributária.

A dependência é mais acentuada ainda para os municípios os quais, enquanto em 1964 arrecadavam 88% de suas receitas através de tributos próprios tiveram, em 1969, esse índice reduzido a 30%. Ainda em 1969 a dependência municipal de transferências alcançava índices de 18,6% em relação ao Governo da União e 51,4% quanto à esfera estadual (ICM) para o conjunto dos municípios brasileiros.

Esta situação tem conseqüências interessantes para o processo decisório planejado nas regiões metropolitanas. Em primeiro lugar, reduz a capacidade efetiva dos municípios de responderem com seus próprios recursos à crescente demanda de serviços e infra-estrutura urbana. Isto faz também com que suas intervenções e investimentos sobre o território metropolitano tornem-se pouco representativos e sua influência não chegue a alcançar o nível de estruturação do espaço metropolitano. A aplicação dos recursos transferidos pela União e estados, em virtude da rigidez das suas vinculações cria, inclusive, desequilíbrios na aplicação de recursos, beneficiando exageradamente alguns setores, em detrimento de outros.

Ao mesmo tempo, são os municípios os maiores interessados na questão metropolitana, porque esta é uma forma efetiva de operar-se a redistribuição de renda no território. Por outro lado, conquanto a dependência estadual seja menor, suas responsabilidades são bem maiores, posto que o sistema urbano

sofre, no âmbito da administração do Estado, a concorrência, e, por que não dizer, a dependência dos investimentos na agricultura e outros setores não-urbanos.

Isto posto, fica bem claro que a centralização da receita pública a nível do Governo da União e do estado, com relação ao município, é uma das fontes de distorções do mecanismo decisório nas regiões metropolitanas e do sistema urbano como um todo. Por conseguinte, a União e os estados necessitam estar voltados para um processo decisório que integre a participação municipal não somente na forma de destinação direta de recursos, mas a partir da criação de um mecanismo redistributivo por intermédio dos organismos metropolitanos e regionais urbanos.

Cabe ressaltar, ainda, que o processo de metropolização trouxe em seu bojo problemas de novo tipo. Com efeito, as medidas de institucionalização já efetivadas não se têm mostrado suficientes para o desempenho satisfatório da administração metropolitana.

O princípio de que o planejamento e a administração metropolitana devem ter como meta fundamental a maximização de benefícios para as populações das RMs permite destacar os seguintes problemas com que se defrontam as várias administrações metropolitanas:

— esvaziamento financeiro das regiões metropolitanas através do sistema de distribuição da arrecadação tributária;

— esvaziamento financeiro dos municípios onde predominam as atividades não-industriais das RMs, em favor dos municípios industriais, devido a disfunções do sistema tributário nacional;

— conseqüente função do estado (e, por conseguinte das RMs) como repassador de recursos que a União lhe transfere, com fins específicos, definidos pela administração federal;

— de fato, a administração metropolitana vem tendo recursos apenas na medida em que as transferências da União se realizam por seu intermédio sem que, necessariamente, os problemas metropolitanos sejam atendidos de forma integrada.

A conseqüência principal da centralização dos recursos é uma correspondente centralização das decisões à margem do sistema institucional proposto, o que tem dificultado a operacionalização dos conselhos deliberativo e consultivo, a participação dos municípios nas decisões, e, sobretudo, gerado uma visão distorcida das prioridades regionais, a partir do que se costumou chamar de síndrome da similaridade.

4. *Conclusões e proposições*

Embora as entidades metropolitanas tenham conseguido, nos últimos três anos, atuar, em maior ou menor grau, conforme orientação básica da CNPU, no sentido de definir diretrizes de crescimento e ocupação do solo, institucionalizar ou fortalecer seus organismos e selecionar, coordenar e acompanhar a execução dos principais projetos metropolitanos, os resultados deste processo ainda não se fazem sentir de molde a garantir sua assimilação pelos outros órgãos que influem ou interagem com a administração metropolitana. Muitos desses órgãos, inclusive, mantêm, como forma de atuação no desenvolvimento de seus estudos e projetos, aquela adotada no período anterior às Leis Complementares n.ºs 14 e 20.

Desta forma, é fácil verificar por que a própria CNPU propôs uma revisão das atividades desenvolvidas pelos órgãos metropolitanos e novos desdobramentos da legislação existente.

Estes desdobramentos e definições, no que tange às competências e atuações dos órgãos governamentais em seus três níveis, deverão constituir um complexo extremamente abrangente e, ao mesmo tempo, detalhadamente definidor, configurando um novo sistema no qual a legislação tributária, os mecanismos de planejamento e controle, os de financiamento e a sistemática de orçamentação metropolitana se inter-relacionem e se integrem de acordo com uma concepção global de planejamento regional/urbano.

Como elemento fundamental para que tal sistema passe a atuar conforme as suas reais e atuais necessidades, deveria ter lugar uma modificação na própria estrutura da CNPU, de modo a transformá-la em órgão formulador e executor de política, com competências perfeitamente ajustadas aos seus fins e poder de gestão financeira e administrativa, suficiente para, efetivamente, dar maior apoio aos sistemas de planejamento e administração metropolitanos. E isto deveria ocorrer em um contexto mais amplo, tendo como base a estruturação de um sistema e a definição de uma política nacional de desenvolvimento regional/urbano.

A partir desta posição, sua atuação como órgão de supervisão e coordenação entre os três níveis de governo seria extremamente facilitada, devendo caracterizar-se principalmente em termos normativos e de compatibilização de prioridades.

As considerações aqui feitas, embora relativamente inovadoras, começam já a ganhar corpo junto à comunidade técnica que lida com os problemas urbanos e, mais especialmente, metropolitanos. Prova disto são as sugestões a que chegou o Seminário sobre Desenvolvimento Urbano, realizado em outubro de 1977, em Fortaleza. Algumas delas são a seguir transcritas:

— “A redefinição, na orientação das ações do planejamento nacional, das funções que a economia regional vem desempenhando no contexto do sistema nacional, vinculando-se às grandes diretrizes do modelo econômico nacional aquelas que visam o desenvolvimento das áreas urbanas”;

— “A institucionalização adequada da atuação metropolitana dos grandes centros, de forma a instrumentar a região metropolitana como a principal e fundamental articuladora das ações municipais, em consonância com as diretrizes das políticas de nível federal”;

— “O aperfeiçoamento dos processos de coordenação, articulação, normalização, proposição e acompanhamento da política urbana pela União, bem como a revisão e adequação da estrutura administrativa responsável pelo desenvolvimento regional/urbano”;

— “A compreensão do urbano como função de integrar, a partir da criação de instrumentos setoriais, sem que assuma a efetiva coordenação dos mesmos, constitui, evidentemente, um modo de agir totalmente insatisfatório.”

Por fim, ainda sobre o processo de planejamento cabe uma observação quanto à participação da comunidade, quer em termos gerais quer em termos metropolitanos. A experiência tem mostrado que, *principalmente nas regiões metropolitanas* onde se abriga a grande maioria da população urbana do país e também as camadas de melhor renda e instrução, o processo de conscientização dos problemas urbanos e a reivindicação de suas soluções por parte da população,

tem-se acentuado nos últimos anos. Na verdade, regiões e municípios diversos, com características próprias, apresentam problemas e prioridades também diversos.

Assim sendo, é extremamente necessária e importante a criação de um sistema mais efetivo de mobilização e identificação dos principais problemas da comunidade, verificando suas causas e apresentando soluções mais adequadas à situação específica de cada localidade, de modo a garantir ao planejamento maior representatividade e a permitir uma distribuição objetiva de recursos em termos locais, guardadas, porém, as prioridades estabelecidas a nível regional.

Serão a seguir arroladas proposições para o aperfeiçoamento, a curto prazo, do sistema metropolitano.

A. Quanto à organização institucional-administrativa federal

1. Que o Governo da União adote, de forma mais plena, a *dimensão espacial* na definição das políticas de desenvolvimento, bem como defina e institucionalize um Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano (SFDU), com a inserção dos mecanismos federais de investimento urbano (tais como BNH, DNOS, EBTU, RFFSA, DNER entre outros).

2. Que o Governo da União mantenha, assim, seu papel definidor da política nacional de desenvolvimento urbano e que tal política seja *contida e integrada na política de desenvolvimento regional, por sua vez compreendida na política global de desenvolvimento econômico-social*.

3. Que seja criado, em conseqüência, um conselho de desenvolvimento regional e urbano, a nível de ministros, sob a presidência do próprio presidente da República, com atribuição de gerir o SFDU, estabelecendo políticas, diretrizes, estratégias e prioridades. Neste conselho deverá ser implantada uma secretaria-executiva, o que pode ser efetivado com a própria transformação da CNPU no âmbito do ministério responsável pela formulação de política de desenvolvimento regional/urbano (Ministério do Interior), de acordo com o disposto no Decreto-lei n.º 200. A essa secretaria-executiva, com funções de agência federal de financiamento, deverá estar ligada uma comissão consultiva, integrada por representantes das regiões metropolitanas e por profissionais relacionados com os problemas regionais.

B. Quanto à organização institucional-administrativa estadual

A responsabilidade pela administração metropolitana, em todos os seus aspectos, compete ao estado. Tal princípio, já convenientemente expresso pelas Leis Complementares n.ºs 14 e 27, atribui ao governador do estado a responsabilidade pela presidência dos conselhos. Esta responsabilidade, para ser exercida, exige a formulação e consolidação de um sistema de administração metropolitana, definido em suas partes e relações.

Em primeiro lugar, cabe ressaltar o papel do governador em sua acepção usual e, por extensão, da estrutura do Governo estadual. As decisões do governante, quando tomadas sobre ações com representação no espaço metropolitano, não devem contrariar decisões, deliberações ou normas expedidas pelo conselho deliberativo. O mesmo se dá com os órgãos setoriais do estado, dado

que o governador, ao participar das decisões tomadas pelo conselho deliberativo, está vinculando, nas mesmas, as ações da administração estadual sobre o espaço metropolitano.

Para que o governador possa, efetivamente, exercer o papel que lhe cabe como presidente do conselho, necessário se torna que disponha (na estrutura do estado) de suporte executivo para tanto. Este suporte — parte do sistema de administração metropolitana — deve ser diretamente subordinado ao governador, pelas próprias finalidades com que está sendo instituído.

Considerados estes aspectos do problema metropolitano, recomenda-se:

1. Que a atual coordenação metropolitana a cargo dos estados seja mantida, e que, no tocante às regiões metropolitanas, essa responsabilidade se vincule à autoridade do governador, reforçada pela vinculação direta do organismo metropolitano ao presidente do conselho deliberativo.

2. Que os conselhos deliberativo e consultivo *sejam reforçados na sua representatividade e operacionalidade*, funcionando, o primeiro, como *órgão decisório colegiado* e o segundo, como *câmara de representatividade política*.

3. Que se defina e institucionalize, em consequência, o Sistema de Administração Metropolitana (SAM), dirigido pelo governador do estado e composto pelas seguintes partes:

a) *órgão de tomada de decisões* — o conselho deliberativo é o órgão decisor do SAM, responsável pelo planejamento e coordenação das atividades necessárias à promoção do desenvolvimento metropolitano, fixando políticas, diretrizes básicas, estratégias e prioridades para o desenvolvimento metropolitano, com poder normativo sobre a administração direta e indireta do estado. O processo administrativo metropolitano e as ações a níveis estadual e municipal devem ter o seu processo decisório encaminhado no conselho deliberativo;

b) *órgão coordenador e controlador* — dado o papel a ser assumido pelo governador do estado na condução do SAM, necessário se torna que seja destacado um ramo da administração estadual, diretamente subordinado ao governador, para assessorá-lo, assim como ao conselho deliberativo, na tomada de decisões quanto à questão metropolitana. Este órgão, pelas características das funções que precisa exercer, deve possuir, tipicamente, as feições de uma secretaria de estado, com responsabilidade quanto à coordenação e ao controle do SAM e efetivação das decisões tomadas no âmbito do sistema. Deve, ainda, articular e compatibilizar as ações dos órgãos dos diversos níveis de governo, promovendo a execução das intervenções preconizadas pelo planejamento metropolitano, principalmente no que diz respeito aos serviços comuns. Uma de suas atribuições, também, é a de funcionar como secretaria-executiva do conselho deliberativo, sendo o seu titular, obrigatoriamente, o secretário-geral a que se refere a Lei Complementar n.º 27. Para o exercício de suas funções, essa secretaria fará integrar à sua estrutura os seguintes órgãos:

— *órgão de apoio técnico* — responsável pelo desenvolvimento dos trabalhos de caráter eminentemente técnico, necessários ao funcionamento do sistema, tais como elaboração de planos, programas e projetos necessários à operacionalização das decisões do CD, do ponto de vista da coordenação e controle da execução dos serviços comuns, e do fornecimento de alternativas para essas mesmas decisões. Tal órgão poderá exercer as funções de coordenação e controle do sistema metropolitano cumulativamente, se esta for a opção adotada na estruturação do organismo metropolitano;

— *órgão financeiro* — constitui a secretaria ou órgão técnico responsável pelos recursos metropolitanos ou pela gestão administrativa e financeira do fundo de desenvolvimento metropolitano, uma vez que as decisões quanto à aplicação dos recursos são de competência do CD;

— *órgãos executores de serviços comuns* — tantos quantos forem necessários à eficácia da prestação destes serviços à comunidade;

c) *órgão consultivo* — este deve funcionar como câmara de representação política dos municípios, canalizando reivindicações e proposições ao conselho deliberativo, sendo que suas deliberações devem funcionar como propostas para o mesmo.

d) *órgãos setoriais do estado* — não exatamente integrantes do SAM, os órgãos executores setoriais do estado, quando atuarem sobre a região metropolitana, terão participação efetiva na administração metropolitana, e, para tanto, deverão ter suas ações compatibilizadas com as políticas, diretrizes e prioridades definidas pelo CD.

4. A região metropolitana não existe sozinha no âmbito estadual. Ao contrário, entre ela e as demais regiões do estado há fortes relações de causa e efeito. Desta forma, o sistema de administração metropolitana, quando não encabeçado pela própria secretaria de planejamento, deve ser perfeitamente articulado ao sistema estadual de planejamento, tanto no que se refere à formulação de políticas que busquem conter as migrações, como a política industrial, ou, ainda, à formulação do orçamento do estado, onde se pode buscar a convergência das intervenções com os interesses metropolitanos.

5. Que seja, finalmente, modificada a composição dos atuais conselhos. O deliberativo, presidido pelo governador, deve ser composto, no mínimo, dos seguintes membros: o prefeito da capital, o dirigente do órgão coordenador e controlador do SAM, que seria seu secretário-geral, e um prefeito indicado pelo conselho consultivo. Lei estadual poderá ampliar a composição do conselho, desde que fique assegurada a maioria de representantes do estado. O conselho consultivo deve ser constituído pelos prefeitos, podendo, na forma a ser disposta pela legislação estadual, contar com representação da assembléia legislativa e das câmaras municipais. O presidente do conselho consultivo deve ser, também, o governador, substituído nos seus impedimentos pelo secretário-geral do conselho deliberativo.

C. Quanto à gestão financeira das entidades metropolitanas

1. Que se amplie a participação do organismo metropolitano na discussão e implementação dos programas de investimentos federais referentes às regiões metropolitanas, com o objetivo de ordenar as prioridades de aplicação. Os investimentos federais, por sua vez, devem:

a) atender à distribuição espacial dada pelas políticas de desenvolvimento nacional em geral, e pela política de desenvolvimento regional urbano em particular;

b) respeitar as definições e diretrizes do nível decisório metropolitano: — mediante consulta prévia quando da apreciação/aprovação de financiamento a investimentos na RM (por parte dos múltiplos agentes financeiros federais, tais como BNH, BNB, etc.);

— mediante compatibilização prévia de projetos para os investidores governamentais diretos (DNER, RFFSA, DNOS etc.);

c) ser comunicados pelos responsáveis federais (financiadores ou investidores diretos) à secretaria executiva do CDRU, visando à atualização dos orçamentos de investimentos federais em cada RM.

2. Que sejam definidos critérios objetivos para garantir maior segurança aos organismos metropolitanos quanto a montantes da participação federal, com a consignação, no orçamento da União, de dotações orçamentárias e de transferências para os estados. A esse respeito, deve-se verificar o conhecimento pre-existente para os casos do FPE, FPM, FRN, ICM, etc. Nesta definição, devem ser atendidas as políticas de desenvolvimento urbano em particular. Cuidado especial deve ser tomado para a adoção de variáveis urbanas como base de cálculo (população, nível de serviços, etc.).

3. Que as transferências federais dos recursos do FNDU (e outros afins) sejam feitas aos organismos metropolitanos ou aos fundos de desenvolvimento metropolitano, evitando-se as vinculações diretas aos setores. Como consequência, que seja criado, mediante lei federal, um mecanismo de canalização de recursos financeiros da União para as regiões metropolitanas.

4. Que se vinculem todas as receitas destinadas à região metropolitana ao organismo metropolitano ou a um fundo metropolitano vinculado ao SAM, a critério do estado, com a função de:

a) gerir financeiramente os recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária, alocados pelo Governo federal, estadual ou municipal para a execução dos projetos considerados de interesse metropolitano;

b) submeter à aprovação do conselho deliberativo planos para aplicação em investimentos e operações não-reembolsáveis.

5. Que os recursos que constituam a receita do organismo metropolitano sejam, entre outros:

a) transferências de parcelas do FPE e FPM atribuídas às RMs;

b) quota-parte estadual do adicional criado pela Lei n.º 6.261, de 14 de novembro de 1975 de que trata o Decreto n.º 1.555, de 27 de maio de 1977;

c) recursos repassados de fundos federais diversos;

d) parcela do ICM arrecadado pelo estado no território metropolitano.

6. Que se dê ênfase ao programa *regiões metropolitanas* (código previsto na Portaria n.º 25/76, referente à Lei n.º 4.320), propiciando, através da programação aprovada pelo conselho deliberativo, o encaminhamento a um *orçamento metropolitano*, a fim de consolidar e integrar as aplicações dos três níveis de governo por meio de seus órgãos executivos e agências de financiamento no território metropolitano. Tal orçamento, regionalizado para a região metropolitana, deve inserir-se, a âmbito de recursos estaduais, no orçamento plurianual de investimentos e no orçamento geral do estado.

7. Que se adotem mecanismos de compensação financeira, destinados aos municípios, visando corrigir desequilíbrios decorrentes da especialização de funções.

8. Que seja constituído um fundo especial de apoio às regiões metropolitanas, mediante emenda constitucional, com um acréscimo nos recursos previstos no *caput* do art. 25 da Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

9. Que seja destinada, às regiões metropolitanas, parte do fundo especial previsto no inciso III do art. 25 da Constituição federal, que trata da distribuição da parcela do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, devida aos estados e aos municípios.

10. Que haja participação da região metropolitana em até 10% da receita federal do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados, excluídas as parcelas relativas à incidência sobre pessoas jurídicas e sobre o fumo e bebidas alcoólicas, mediante convênio a ser celebrado entre a União e os estados, nos termos de art. 83 do Código Tributário Nacional.

11. Que se processem melhorias dos sistemas tributários próprios dos municípios, adequando-os às suas funções no contexto metropolitano.

12. Que se pense, a longo prazo, na introdução de modificações no Código Tributário Nacional, levando em conta as necessidades tributárias das regiões metropolitanas e fazendo distinção entre os municípios metropolitanos e não-metropolitanos.

Lista de abreviaturas e siglas

BNB — Banco do Nordeste do Brasil

BNDE — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

BNH — Banco Nacional da Habitação

CD — Conselho Deliberativo

CDRU — Conselho de Desenvolvimento Regional e Urbano

CNPU — Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

Codegran — Conselho Deliberativo da Grande São Paulo

Comec — Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba

Conder — Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador

Consulti — Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo

DNER — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem

DNOS — Departamento Nacional de Obras e Saneamento

EBTU — Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

Emplasa — Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.

FDTU — Fundo de Desenvolvimento dos Transportes Urbanos

Fidem — Fundação de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife

FNDU — Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano

FPE — Fundo de Participação dos Estados

FPM — Fundo de Participação dos Municípios

FRN — Fundo Rodoviário Nacional

ICM — Imposto sobre circulação de mercadorias

Metroplan — Fundação Metropolitana de Planejamento

Plambel — Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Planasa — Plano Nacional de Saneamento

PND — Plano Nacional de Desenvolvimento

RM — Região Metropolitana

RMPA — Região Metropolitana de Porto Alegre

RFFSA — Rede Ferroviária Federal S.A.

SAM — Sistema de Administração Metropolitana

SFDU — Sistema Federal de Desenvolvimento Urbano