# Planejamento metropolitano: competência das três esferas de governo

Diogo Lordello de Mello *

*1. A linguagem da Constituição; 2. Competência, matéria constitucional; 3. Dimensões do planejamento; 4. O planejamento metropolitano; 5. Conclusões.*

## 1. A linguagem da Constituição

Desde que o problema das regiões metropolitanas foi objeto de consideração no próprio texto constitucional — e, sem dúvida, já em muito boa hora — venho mantendo o ponto de vista de que a maior dificuldade para a sua solução consiste na imprecisão e na ambigüidade do texto constitucional. Por não ser suficientemente explícito quanto ao aspecto mais importante da questão — o da forma institucional — todo o grande esforço que vem sendo feito no sentido de definir a natureza, as atribuições, as responsabilidades, as fontes de recurso das regiões metropolitanas e, sobretudo, a sua posição no sistema governamental do país encontra nessa deficiência uma séria barreira que ainda não pôde ser superada com a elaboração e a aprovação da lei complementar prevista na mesma Constituição.

* Professor da EBAP.

Há quem mantenha ponto de vista diametralmente oposto: o de que essa ambigüidade seria antes propícia que impeditiva, para a formulação de solução ou de várias soluções adequadas às distintas circunstâncias em que se apresentam as nossas regiões metropolitanas. Somente um texto assim flexível — argumentam os que pensam desta maneira — permitiria contornar dificuldades técnicas e sobretudo políticas, que naturalmente surgirão ao se equacionar problema tão complexo e delicado. Entretanto, passados quase cinco anos e meio desde a promulgação da Constituição de 1967, ainda não temos a regulamentação da matéria.

Por isso, inclusive, mantenho a minha tese: na infelicidade do texto constitucional está a raiz de perplexidade em que se encontram os responsáveis e os interessados em dar cumprimento à idéia oportuna, necessária, inadiável de se organizarem as nossas regiões metropolitanas, como uma das medidas-chave para se enfrentar o fenômeno da urbanização e toda a sua corte de conseqüências. E essa infelicidade ainda é maior quando sabemos que as circunstâncias políticas em que vivemos, a partir da Revolução de 31 de março de 1964, nos teriam permitido, graças à grande autoridade política e moral do poder central, encontrar com relativa facilidade o que outros países, tanto ou, mesmo, mais conscientes do que nós da urgência da organização institucional de suas áreas metropolitanas, não têm logrado fazer, precisamente por lhe terem faltado aquelas condições favoráveis de que desfrutamos para superar as dificuldades políticas dessa operação.

Operação eminentemente institucional — insisto em dizer — ainda que contrariando pontos de vista respeitáveis, segundo os quais ora o problema das áreas metropolitanas é sobretudo uma questão de planejamento, ora é um problema financeiro, ora de coordenação dos investimentos, na área, pelas três esferas de governo, ora é de se saber que ministério ou ministérios teriam o comando ou, pelo menos, voz mais decisiva na implementação do dispositivo constitucional.

O caráter institucional do problema não escapou àqueles que criticaram a inserção do dispositivo sobre as regiões metropolitanas, não no título I da Constituição de 1967, referente à organização nacional, mas no título III, que trata da ordem econômica e social, como simples parágrafo do art. 157, cujo texto era o seguinte:

§ 10. A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Os debates que se seguiram à adoção da Constituição de 1967, no que dizia respeito ao tema, não levaram, entretanto, os autores da revisão constitucional de 1969 nem a deslocar dispositivo para o título próprio, nem a facilitar a sua inteligência, dando-lhe caráter mais explícito. Limitou-se o constituinte de 1969 a elevar o dispositivo da categoria de parágrafo para a de artigo e modificar-lhe ligeiramente a redação, substituindo a expressão "realização de serviços de interesse comum" por

"realização de serviços comuns", o que ainda mais contribui para a ambigüidade do texto, cuja atual redação é a seguinte:

Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica.

Sei que não faltaram sugestões ao então Vice-presidente da República, Dr. Pedro Aleixo, incumbido pelo Presidente Costa e Silva de coordenar a revisão constitucional, no sentido de melhorar o dispositivo da Constituição de 1967, com vistas a facilitar a solução das dificuldades e perplexidades decorrentes de sua interpretação. Já então, o Ministério do Interior, por intermédio do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Ministério do Planejamento, por intermédio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), estavam empenhados no estudo do problema e na redação do anteprojeto de lei complementar necessário ao estabelecimento das regiões metropolitanas. Por sua vez, muitos estudiosos do assunto tinham idêntica preocupação, ainda que os seus pontos de vista sobre o que deveriam ser as regiões metropolitanas e como deveriam ser instituídas fossem os mais variados. No Congresso Nacional começaram a ser apresentados projetos de lei sobre a matéria, sob as inspirações e motivações mais diversas.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), valendo-se da acolhida que o Vice-presidente Pedro Aleixo dava às sugestões que lhe eram oferecidas sobre a revisão constitucional, apresentou texto, em substituição ao dispositivo então vigente, propondo a institucionalização das regiões metropolitanas sob a forma de governos próprios, cujos poderes deliberativos e executivos teriam a representação obrigatória da União, do estado-membro e dos municípios abrangidos. Como entidades do sistema político-governamental brasileiro, as regiões metropolitanas participariam da competência nacional, inclusive para legislar e tributar, nos termos que fossem definidos pela lei complementar. É evidente que nessa colocação, a matéria seria tratada no título I da Constituição, em capítulo próprio.

Nada ou pouco se sabe, entretanto, sobre a forma final que teria tomado o trabalho coordenado pelo Dr. Pedro Aleixo, pois o súbito desaparecimento do Presidente Costa e Silva e os acontecimentos que o sucederam, resultaram, no que diz respeito à reforma da Constituição, na Emenda Constitucional n.º 1 de 10 de outubro de 1969, cujo dispositivo sobre as regiões metropolitanas é o Art. 164, anteriormente transcrito.

Toda essa digressão se faz necessária, menos para historiar a evolução da idéia da criação das regiões metropolitanas a partir de 1967, do que para salientar a falta de percepção, quer pelo constituinte de 1967, quer pelo de 1969, do caráter eminentemente institucional, ou seja, da organização político-constitucional da matéria, que, como posta originalmente e como permanece no texto constitucional, assume feição tão-somente administrativa.

## 2. Competência, matéria constitucional

A repartição da competência nacional entre as diversas esferas de governo é matéria estritamente constitucional, erigindo-se, no regime federal brasileiro, num dos competentes críticos da nossa Lei Maior. Tanto é assim que, logo após as disposições preliminares do capítulo 1 do título I, vem a definição da competência da União, dos estados, dos municípios, do Distrito Federal e dos territórios, ou sejam dos elementos que compõem a federação brasileira.

Ora, ao tratar a instituição das regiões metropolitanas como matéria administrativa, seja pelo seu deslocamento para o título referente à ordem econômica e social, seja, pelo menos, pela ambigüidade do texto em matéria em que não deveria haver ambigüidade, por se tratar, a meu ver, de repartição de competências, a Constituição torna particularmente difícil, como vimos, a conceituação e a instituição das regiões metropolitanas e, por conseguinte, a definição da competência de cada uma das atuais esferas de governo — União, estados e municípios — na sua constituição e no seu governo. Pois até mesmo quanto à instituição, não têm faltado pontos de vista divergentes. Muitos se perguntam se bastaria uma lei complementar geral, de caráter apenas normativo, ou se podem ser adotadas várias leis complementares, para atender a cada caso específico. Outros indagam qual deve ser a participação do estado-membro e até mesmo dos municípios interessados no processo de instituição das regiões metropolitanas, senão no passo inicial, que seria da competência da União, pelo menos nos passos subseqüentes do processo de institucionalização das entidades em que forçosamente se corporificarão as regiões metropolitanas.

Dir-se-á que a lei complementar poderá resolver todos esses problemas. Acho que não, pelo menos no que tange à definição da competência das atuais esferas de governo, se de algum modo for necessário alterar a atual divisão tripartida da competência nacional, pois que falece à lei complementar a faculdade de modificar matéria tão sensível da nossa organização político-constitucional, como as bases do regime federativo. Lei complementar não é Ato Adicional, como tivemos em 1840 e novamente em 1964, nem Ato Institucional, como temos tido no atual regime da Revolução de 1964 e como tivemos, sob outras denominações, mas com igual alcance, nos períodos revolucionários que se seguiram à Proclamação da República e à Revolução de 1930. Lei complementar não é lei constitucional, no sentido de que pode, como a Constituição ou aqueles outros atos, organizar o Poder Nacional. Não é tampouco lei interpretativa da Constituição, como foi o Ato Adicional de 1840, nem emenda constitucional, como temos tido várias na nossa história republicana, seja com esse nome, seja com o de Ato Institucional ou outro nome, como os decretos dos governos revolucionários que precederam à adoção das Constituições de 1891, 1934 e 1946. Pelo próprio nome e pela tradição constitucional brasileira, que a desconhecia, a lei complementar apenas detalha aquilo que já se acha na Constituição, naqueles casos específicos em que a mesma

assim determina, por considerar relevante a matéria, a ponto de criar essa nova figura na hierarquia dos nossos atos legislativos, para dela cuidar. Mas a despeito da alta posição que lhe é conferida nessa hierarquia, persiste a sua falta de faculdade constituinte, ou seja a sua falta de poder para modificar a Constituição. Esta é, pelo menos, a lição dos mestres.

### 3. Dimensões do planejamento

Dentro da linha de raciocínio até aqui desenvolvida, para se saber qual a competência dos três níveis de governo em relação ao planejamento metropolitano, é imprescindível conhecer-se a natureza institucional das regiões metropolitanas, porque só assim se saberá a sua própria competência, bem como a competência, não apenas para efeito de planejamento, mas em todas as outras matérias, de cada uma das esferas governamentais envolvidas no processo de funcionamento das regiões metropolitanas. Isso porque o planejamento não se resume em ação meramente administrativa, não se limita à formulação e à aplicação das técnicas, mas envolve decisões de nível mais alto, de caráter eminentemente legislativo, principalmente em matéria de uso do solo, no caso específico das regiões metropolitanas. Aí poderão, então, surgir conflitos de competência entre os diferentes níveis de governo, visto como é bastante ampla a competência do município brasileiro em matéria urbanística.

Por outro lado, será diferente, em escopo e natureza, a ação planejadora que as diversas esferas de governo poderão exercer nas regiões metropolitanas. Em princípio, a ação do governo federal se exercerá, predominantemente, no campo do planejamento econômico e social, buscando a integração das outras esferas de governo e das entidades metropolitanas nos planos e programas nacionais de desenvolvimento. Já nos campos físico e institucional, ou administrativo, mais restrito será, naturalmente, o escopo do planejamento federal, cabendo-lhe, antes, ditar normas de caráter geral, que provê-las em casos específicos. No plano físico, tocar-lhe-á formular diretrizes amplas sobre a ocupação do território e o desenvolvimento de um sistema nacional de cidades, no qual inserir-se-ão, evidentemente, as regiões metropolitanas. Em suma, é função do Governo Central formular a política nacional de desenvolvimento urbano, atentando para o papel de especial relevo que toca às regiões metropolitanas no processo, como pólos de desenvolvimento de primeira ordem, ou seja como os principais centros de irradiação da modernização necessária às transformações estruturais da sociedade brasileira, sobre as quais se assenta todo o processo de desenvolvimento.

A ação planejadora do estado-membro será eminentemente adaptadora e complementadora do que for feito a nível federal. No que tange aos chamados serviços sociais (educação, cultura, saúde, assistência social), caber-lhe-á, por muito tempo ainda, a provisão de parte desses serviços nas regiões metropolitanas, concorrentemente com a União, os municípios e, possivelmente, as entidades metropolitanas. Seu papel no planejamento

social será, pois, relevante, mais, talvez, que o das demais esferas de governo, ainda que em estreita articulação com a União e, preferivelmente, também com os municípios.

Menor será sua ação nos campos físico e institucional, a menos que se reduzam, drasticamente, no primeiro caso, a atual competência municipal e, no caso institucional, que as entidades metropolitanas estejam sob o controle direto dos governos estaduais ou do federal, com pouca ou nenhuma autonomia administrativa, vindo a ser de fato meras dependências ou departamento daqueles governos, qualquer que seja o aspecto formal que venham a assumir.

Por conseguinte, a competência planejadora do município resultará do que for fixado para as duas esferas superiores. No contexto atual, e segundo as tradições vigentes, sua ação em matéria de planejamento incidirá sobretudo nos campos físico e institucional ou administrativo. Todavia, dependendo da natureza institucional da entidade metropolitana, a competência municipal poderá ser substancialmente afetada a favor daquela entidade, seja em matérias relativas ao uso do solo, seja no campo estritamente administrativo. O atual poder de polícia e o poder de gestão dos municípios poderá, assim, ceder quinhão substancial à entidade metropolitana ou às outras esferas de governo, dependendo da solução institucional que se vier a dar às regiões metropolitanas.

Finalmente, essa solução institucional é que irá determinar a natureza e a amplitude da competência das entidades metropolitanas em matéria de planejamento. Poderão ser tão mais amplas quanto maior for o *jus imperii* de que estiverem revestidas. Assim, serão o que a Constituição ou a emenda constitucional venha a lhes outorgar, se se decidir pela criação de governos metropolitanos como partes integrantes do sistema governamental brasileiro. Serão evidentemente menores, se outras fórmulas institucionais foram adotadas, podendo ser mesmo irrelevantes em alguns casos.

## 4. O planejamento metropolitano

Nessas condições, o que se pode fazer é tão-somente especular sobre as diversas formas institucionais que poderão tomar as regiões metropolitanas, com base no que dispõe o texto constitucional vigente e, a partir daí, identificar o grau de competência de cada esfera de poder — e, evidentemente, da própria entidade metropolitana — em matéria de planejamento para a região.

Já me tenho manifestado, por mais de uma vez, a respeito da solução ideal e das fórmulas possíveis para a institucionalização das nossas regiões metropolitanas. Para efeito de facilitar o desenvolvimento do tema, farei breve menção de cada uma dessas soluções, buscando situar a função planejadora dentro de cada uma delas.

A solução ideal — e a ela me refiro menos por insistir, do que em benefício da seqüência de raciocínio — seria a constituição de governos

metropolitanos, mediante emenda constitucional. Governos com órgãos legislativos e executivos próprios, com competência definida em todos os campos em que lhes deva ser permitido atuar para que possam ser eficazes, inclusive em matéria de disciplina do uso do solo, de tributação e de prestação de serviços.

Objetar-se-á que tal solução virá complicar o sistema governamental brasileiro, acrescentando-lhe mais um nível. Lembrarão outros, além disso, as dificuldades políticas que advirão da solução, num momento em que os esforços governamentais estão se desviando das atividades políticas para as administrativas.

À primeira objeção responderei com os argumentos seguintes:

a) O problema das áreas metropolitanas é extremamente complexo em toda a parte e a maior dificuldade para a sua solução tem residido, principalmente, no aspecto institucional. Ora, é ilusório pensar-se em soluções simples — e válidas — para problema tão complexo. Ainda que eu não seja tão realista que não acredite em milagres, será preciso um milagre para se lograr uma solução satisfatória ou pelo menos viável, fora dessa. O que conseguiremos, dentro da colocação institucional vigente, serão aproximações do equacionamento do problema, o que não deixa de ser um esforço válido como o primeiro passo numa estrada reconhecidamente espinhosa.

b) Nos pouquíssimos exemplos — e são mesmo muito poucos — em que se tem logrado a solução institucional das regiões metropolitanas nas sociedades democráticas, essa solução tem sido sempre a de um governo próprio, seja por meio da federação de municípios, como em Toronto, no Canadá e em Auckland, na Nova Zelândia e, de certa forma, em Londres e no condado de Dade, em Miami, seja pela consolidação dos municípios da área num governo único, como em Joannesburgo, na África do Sul. Mesmo em sociedades não pluralistas, como na Tcheco-Eslováquia, de antigas tradições municipais, o problema institucional tem constituído barreira formidável, que no caso de Praga, reflete-se, precisamente, sobre o processo do planejamento, pelos conflitos de competência resultantes da ausência de um governo metropolitano próprio.

Na maioria esmagadora dos casos, tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, o problema continua em pauta, esbarrando-se sempre contra a dificuldade de se encontrar a fórmula unificadora do governo próprio.

Dir-se-á que, diante da predominância, em outras partes, do fracasso da idéia de governo próprio, deveríamos ser mais modestos nas nossas pretensões. O argumento é inaceitável, por dois motivos. Primeiro, porque os outros não estão — frise-se bem — *não estão* encontrando soluções alternativas satisfatórias. Segundo, porque, como foi assinalado anteriormente, deixamos passar, mas ainda possuímos condições políticas excepcionais para um equacionamento adequado do problema.

Quanto à segunda objeção, relativa às dificuldades políticas da solução governo próprio, contra-argumentarei dizendo que os órgãos dos governos

metropolitanos, tanto o deliberativo como o executivo, poderiam ser de eleição indireta, com representação adequada de cada um dos três níveis de governo, no caso do órgão deliberativo. Representação adequada que poderia variar inclusive de caso para caso, em função do grau de participação de cada nível na prestação de serviços à população, da contribuição financeira a ser feita ao governo metropolitano, e de outros fatores específicos locais. Não que considere a eleição indireta de todos os membros do governo metropolitano como a melhor solução, do ponto de vista democrático, e, portanto, da participação popular na condução dos negócios desses grandes aglomerados urbanos, que são as nossas áreas metropolitanas. Mas tal procedimento é o mais viável no atual estágio de transformações político-institucionais que estamos vivendo, pois tornará possível uma confiança maior das esferas superiores de governo na ação da entidade metropolitana e, até mesmo, a viabilidade da própria idéia, se esta vier a ser eventualmente considerada.

Passando da solução ideal às fórmulas possíveis, podemos classificá-las em dois tipos básicos: as consubstanciadas em entidades de natureza estatal e as que se utilizarem de entidades para-estatais.

No primeiro caso estão as autarquias. Falo no plural, porque tanto poderá tratar-se de uma ou mais autarquias instituídas apenas por uma esfera superior — o estado ou a União — como de autarquias multigovernamentais em que participem as três esferas de governo ou somente os municípios interessados — autarquia intermunicipal. Ainda que estranha à experiência brasileira, a autarquia multigovernamental é perfeitamente ajustável ao nosso ordenamento jurídico e merece ser considerada na busca de solução para a institucionalização das regiões metropolitanas. Essa autarquia metropolitana seria, evidentemente, multifuncional, pois seria grave equívoco limitá-la a uma única função, tal como a de apenas planejar para a região. O que interessa, em suma — e o texto constitucional é claro — é a prestação de serviços comuns da área, não o mero exercício de planificação e, por mais importante que seja, o planejamento como instrumento de execução.

Para tornar-se mais ágil e melhor desempenhar seu papel multifuncional, a autarquia metropolitana poderia funcionar como uma espécie de *holding* de empresas públicas, sociedades de economia mista ou fundações que viessem a ser constituídas para prestar serviços, sob o seu controle ou sua coordenação, total ou parcial.

Mas no que toca especificamente à competência em matéria de planejamento, a autarquia sofreria da limitação, que lhe é inerente, de não poder legislar em sentido material e formal, mas apenas no primeiro, pois não sendo entidades políticas, mas meramente administrativas, lhes falta aquela competência. Essa restrição será particularmente séria quando se tratar da regulamentação do solo urbano, pois não sendo as autarquias, como vimos, dotadas de poder ou faculdade legislativa *strictu sensu* apenas poderão baixar atos normativos de categoria inferior, isto é, aqueles que se situam abaixo da lei, do decreto ou do regulamento. A legislação que se fizer necessária nessa matéria, como em tributação e outras mais,

terá de proceder de uma das esferas governamentais dotadas de função legislativa — União, estado-membro ou município.

Menor será, ainda, a competência normativa das entidades para-estatais, pois nem mesmo participam do *jus imperii*, ainda que limitado, outorgado às autarquias pela lei que as houver criado. Em matéria de uso do solo, ponto crítico do planejamento metropolitano, nada poderão dispor, mas apenas cumprir, quer se trate de empresas públicas, quer de sociedades de economia mista ou fundações. Em outros aspectos do planejamento, qual seja a formulação de seus planos de obras e trabalho, e a respectiva articulação com as diferentes esferas de governo, é evidente que ampla poderá ser a ação dessas entidades, desde que não ultrapasse os estreitos limites do seu poder normativo.

## 5. Conclusões

Mesmo abstraindo-nos de quaisquer especulações sobre a natureza das entidades que vierem a ser criadas para implementação do dispositivo constitucional concernente à instituição de regiões metropolitanas, é forçoso admitirmos uma competência policêntrica para o planejamento das regiões metropolitanas. União, estado-membro e município terão que atuar de várias formas, em matéria de planejamento metropolitano, como já se comentou anteriormente.

Todavia, é impossível, a essa altura, precisar a natureza e os limites dessa competência, quando ainda não foi implementado o mandamento constitucional a respeito da lei complementar.

À luz da experiência brasileira e universal podem-se, entretanto, formular algumas sugestões de caráter muito geral sobre a repartição da competência das três esferas de governo em matéria de planejamento para as regiões metropolitanas, complementarmente ao que já foi dito, neste artigo, sobre o tema.

Ei-las:

a) rever o poder de polícia urbanístico de cada uma das três esferas de governo, de modo a permitir uma ação concentrada dessas esferas em questões relativas ao uso do solo metropolitano, sem que isso, entretanto, venha a significar supressão da competência municipal na matéria. O tema é por demais complexo merecendo estudo acurado e profundo, pelo que seria leviano, a essa altura, chegar a conclusões mais precisas;

b) regulamentar o instituto da concessão de uso de terrenos públicos previsto no Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, a fim de facilitar sua utilização, pois há certa perplexidade quanto à natureza do direito real decorrente do instituto e do modo de sua inscrição nos registros públicos. Além da regulamentação, seria conveniente estimular-se, por todos os meios possíveis, a adoção dessa medida, em substituição à venda ou ao aforamento de terras públicas nas zonas urbanas;

c) extinguir o caduco instituto do aforamento, o que viria, por sua vez, fomentar a utilização do novo instituto da concessão do uso de terrenos públicos;

d) erigir o planejamento metropolitano em sistema, como processo permanente. Isso quer dizer: institucionalizá-lo dentro de uma visão sistêmica, em que sejam considerados todos os componentes do sistema que será a região metropolitana. Quer dizer, ainda, que o processo permanente de planejamento é mais importante que o plano em si. Parodiando McLuhan, diríamos que o processo é o plano. Nisso consiste, a meu ver, a falha maior do esforço de planejamento, principalmente urbano, que vem sendo feito em nosso país, até agora. Trocado em miúdos e dito sem rebuços, mais vale um processo permanente de planejamento arti culado com o poder decisório — especialmente em matéria de orçamento e execução — sem que haja qualquer plano, do que os mais perfeitos e acabados planos, sem um processo permanente que lhes assegure a implementação; e

e) articular a competência das diversas esferas de governo em matéria de planejamento, dentro do conceito de federalismo cooperativo reclamado pelo extraordinário esforço desenvolvimentista que vem sendo realizado pelo poder público no Brasil, sob o comando firme do Governo Federal. Esse federalismo cooperativo precisa er entendido, entretanto, no seu verdadeiro sentido, que é o de fortalecer e prestigiar, simultaneamente, a participação das três esferas de governo no processo de desenvolvimento, dando-se aos governos locais uma atuação efetiva na execução dos planos e programas nacionais, estaduais, regionais e metropolitanos de desenvolvimento econômico e social. Será um equívoco pensar-se que o federalismo cooperativo poder-se-á realizar às expensas de qualquer um dos componentes do processo, ou seja, de qualquer dos níveis de governo envolvidos. A cooperação, para ser eficaz, requer parceiros fortes; do contrário tem-se dominação e não, cooperação.

É desnecessário dizer que o SERFHAU muito poderá fazer para solucionar todos, ou quase todos, os problemas decorrentes dessas sugestões. Muito já está fazendo, aliás, porém ainda resta muito a fazer, porque a tarefa é imensa e inúmeras são as perplexidades. Ademais, nem tudo depende de sua ação, pois que vários outros órgãos do Governo Federal, para não falar dos governos estaduais e municipais, também devem intervir nesse esforço, principalmente o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. O que se vier a lograr dependerá, em boa parte, do grau de articulação entre os diversos componentes desse vasto e complexo sistema que será o planejamento metropolitano em nosso país.

## Summary

Although the Brazilian Constitution has considered the problem of the metropolitan areas and very timely indeed — it was ambiguous on the

matter. According to the author, this lack of accuracy in language constitutes in a hindrance to the implementation of the constitutional provision that calls for the establishment of metropolitan areas.

Because of this very problem, it is note easy to define the competence of each of the three Governmental levels – federal, state and local – in planning for the metropolitan areas. Only on a theoretical basis can the problem be approached. In this case, in a logical distribution of powers, the federal government would be in charge of the economic and social planning, as well as of the broader policies on the occupation of the territory and the development of a national urban system. The states would be responsible, mainly, with the social planning, and the local governments with the physical and the institutional or administrative planning for the execution of programs and projects of its own or in cooperation with the other levels.

Although other countries have found it very difficult to establish metropolitan self governments, Brazil had in recent years and still may have exceptionally good political conditions to solve this problem. As an ideal solution, the author suggests the institutionalization of the metropolitan areas, under a government of its own in which the three existing levels of government would be represented. This new governmental level would have the power to legislate and to levy taxes.

Besides the ideal solution, there are other possible formulas, like state entities, such as *autarquias,* but all these suffer serions limitations. However, the author reckons that a less adequate solution maybe the only one viable at the moment. Nevertheless it would be an important first step in the institutionalization of the metropolitan areas, a challenge, that the rapid urbanization of Brazil has put forth and that should be urgently met.

Você acredita em reformas administrativas? Ou você acha que há reformas e reformas?

Em **Laboratório de Sensibilidade** de Fela Moscovici, editado pela Fundação Getulio Vargas, o problema é analisado exaustivamente. As reformas, segundo a autora, não passam de novos arranjos de estruturas e relações, enquanto o laboratório de sensibilidade, amplamente testado nos Estados Unidos, opera dinâmica e profunda mudança na administração.

**Informação é Investimento**

O empresário bem informado tem maiores oportunidades de aumentar a rentabilidade de seus negócios.

Mantenha-se bem informado sem ônus de pesquisas demoradas e custosas. A Fundação Getulio Vargas poupa-lhe esse trabalho publicando em seus periódicos estudos de especialistas consagrados e bem informados. Evite as soluções precipitadas. O planejamento é vital na continuidade de seus negócios. Os subsídios para as suas decisões são encontrados em **Conjuntura Econômica** e **Revista de Administração de Empresas,** da Fundação Getulio Vargas. Economistas, pesquisadores, estudiosos e técnicos em administração oferecem nessas publicações informações atualizadas.

E todo esse complexo de trabalho fica à sua disposição, mediante uma simples assinatura.

Pedidos para Fundação Getulio Vargas — Serviço de Publicações — Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — — ZC-05 — Rio de Janeiro, GB.