

## CONSTITUINTE ESTADUAL E REGIÕES METROPOLITANAS\*

Celina Maria de Souza\*\*

A Constituinte acabou de votar o capítulo sobre política urbana, onde, entre outros institutos, emerge a sempre mal resolvida questão das regiões metropolitanas.

A matéria aprovada delega aos estados-membros, através de lei complementar, competência para decidir se deverão instituir uma estrutura administrativa que seja responsável pelo planejamento e execução de ações de abrangência metropolitana, isto é, uma política metropolitana definida a nível estadual.

O artigo é o seguinte: "Art. 215. Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum."

Assim, caberá às Constituições estaduais a importante decisão sobre o modo como o estado vai lidar com as questões que extrapolam a esfera territorial do município.

A trajetória da questão urbano metropolitana no Brasil tem-se caracterizado por tratar a política urbana como uma questão de eficiência econômica ou como mera provedora de bens públicos, pouco avançando no sentido de incorporar o caráter político e social do espaço.

Do ponto de vista institucional, a formalização, em 1973, das regiões metropolitanas brasileiras foi o mais importante passo dado pelo Governo federal no sentido de reconhecer nossos problemas urbanos, na década em que o país deixou de ser predominantemente rural.

Em 1940, apenas 31,2% da população brasileira viviam nos centros urbanos. Em 1970 essa relação se inverte, com 55,9% morando nas cidades; em 1980, 67% são habitantes de áreas urbanas.

A legislação que se seguiu e a política adotada para as regiões metropolitanas cumpriram parcialmente os objetivos do Governo federal naquela época, principalmente o de ter uma agência estadual que auxiliasse nas ações complementares necessárias ao processo de acumulação.

Do ponto de vista dos estados, as estruturas criadas para o planejamento e a gestão metropolitana desempenharam o importante papel de conhecer, de forma profunda, o espaço social e economicamente mais dinâmico dos territórios estaduais, formando uma massa crítica de grande valor.

O modelo de gestão metropolitana adotado pela legislação federal e que os estados-membros copiaram está assentado nos seguintes órgãos:

- Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado e integrado por mais cinco membros de "reconhecida capacidade técnica e administrativa", sendo um indicado pelo prefeito da capital e outro pelos demais prefeitos, com a competência de promover a elaboração e a execução de planos, programas e projetos de interesse da região;

\* Trabalho elaborado em maio de 1988.

\*\* Professora do Curso de Mestrado em Administração da Universidade Federal da Bahia - UFBA. (Endereço da autora: Rua Prof. Sabino Silva, 823/602 - Ondina - 40.000 - Salvador, BA.)

● Conselho Consultivo, integrado por todos os prefeitos da região metropolitana e presidido pelo governador do estado, com a competência de opinar sobre questões de interesse da região;

● Organismo de Planejamento e Execução, com a finalidade de promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento no âmbito da região metropolitana. Cada estado-membro instituiu esse organismo de acordo com as suas peculiaridades.

Após 15 anos de experiência desse modelo de gestão metropolitana, as entidades criadas para gerir as regiões metropolitanas e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) promoveram vários estudos e debates voltados para as mudanças necessárias ao seu aperfeiçoamento.

As análises concluíram que o modelo de gestão estava esgotado e que não havia condições de avançar no sentido da plena institucionalização das regiões metropolitanas e da sua legitimidade política e social em função, principalmente, do processo de democratização da sociedade brasileira que traz, entre outras consequências, a necessidade de promover alternativas de gestão pública mais descentralizadas e, portanto, mais democráticas.

É importante lembrar que a questão urbana não conseguiu, nesses 15 anos, deixar de ser apenas uma grande preocupação dos chamados quadros técnicos para se transformar em uma questão capaz de sensibilizar a sociedade e, portanto, nossos Constituintes. Vale registrar, apenas como um exemplo da escassa politização do urbano, a crítica do presidente da União Democrática Ruralista (UDR), Ronaldo Caiado,<sup>1</sup> dirigida às entidades empresariais urbanas que, segundo ele, estavam imóveis diante das “ameaças à livre iniciativa” (*sic*) desenhadas no capítulo sobre a política urbana. Essa chamada de atenção vem justamente do representante dos interesses do empresariado rural.

Por outro lado, os planejadores urbanos, muitos dos quais ainda presos à noção equivocada de que o trabalho técnico não é político, são profissionais ecléticos e não sabem muito bem quem são seus interlocutores, principalmente no nível decisório.

Cabe ao planejador urbano, no entanto, a visão da síntese final e complexa que é a própria cidade, e essa síntese deve-se dar pela conjugação das vias técnica e política. Cidade essa, no caso das metrópoles brasileiras, que concentra grandes contingentes populacionais, enormes carências infra-estruturais e que registra números assustadores de pobres; metrópoles onde convivem estruturas econômicas, sociais, políticas e culturais arcaicas e modernas. Sob a ótica institucional, é nas metrópoles que atuam os três níveis de governo e um enorme número de instâncias administrativas, promovendo relações intergovernamentais extremamente complexas.

O processo de metropolização já ocorreu. Está aí para ficar, mesmo que possivelmente passe a registrar taxas de crescimento mais lentas do que as que ocorreram nos últimos 40 anos.

Em artigo recente, o Prof. Milton Santos<sup>2</sup> constata que a Grande São Paulo está crescendo relativamente menos depressa que o Estado e o resto do país, e que o fenômeno não é exclusivo da metrópole paulista, embora admita que esse fenômeno geral ocorra por diferentes razões, em cada uma das grandes cidades.

<sup>1</sup> Caiado critica empresários urbanos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 abr. 1988.

<sup>2</sup> Crescendo menos, metrópoles ficam mais fortes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 28 abr. 1988.

Em que pese a essa nova tendência, que deverá promover modificações nas propostas teóricas que adotamos até agora, Milton Santos acredita que as nossas grandes cidades continuarão a crescer ainda por muito tempo, agora paralelamente a um crescimento econômico e populacional de cidades intermediárias e metrópoles regionais. A grande questão, para Milton Santos, é saber o que fazer delas, de sua economia complexa e de seu estoque de empobrecidos.

A par desses desafios, existem já, concretamente, problemas comuns, ou funções públicas, que extrapolam o âmbito meramente municipal. Ressaltam de logo o transporte, a habitação, as estações de tratamento e as usinas de aproveitamento do lixo, além dos bens de consumo coletivo que pressupõem a existência de redes, como o abastecimento d'água, o esgoto sanitário, a energia elétrica, o sistema viário.

A posição de certos segmentos da sociedade, em especial a dos chamados municipalistas, de que os municípios devem isolada ou eventualmente juntos ser responsáveis pelas ações de abrangência metropolitana, pelo fato de estarem mais próximos da população, parece desconhecer que o governo local é uma expressão da estrutura política global da sociedade, a nível local (no caso, município), sem que isso garanta ao mesmo poder local qualquer especificidade ou legitimidade intrínseca que o caracterize como estrutura política própria, autônoma e isolada do resto da sociedade.

Optar por disseminar as ações de abrangência metropolitana pelas estruturas setorializadas, que alguns advogam, é perder a visão de síntese requerida pelo planejamento urbano e sua própria razão de ser.

A outra questão colocada aos Constituintes estaduais diz respeito a um novo modelo de gestão metropolitana que o sistema democrático deve inaugurar, levando à importante discussão sobre o papel que deve caber às estruturas metropolitanas específicas. Essas estruturas devem ter sua razão de ser no compromisso com a diminuição das disparidades espaciais e setoriais capazes de permitir a passagem da população que ainda se encontra no estágio mais atrasado do capitalismo para um mais avançado. Para isso é necessária a politização das estruturas metropolitanas, assentada na co-gestão entre estados e municípios e na participação da sociedade no processo decisório e no controle das suas instituições.

Dois pontos assumem relevância dentro dessa perspectiva. O primeiro é que não se pode imaginar a co-gestão como um projeto burocrático. O segundo ponto é que, como se pleiteia um modelo burocrático, a chamada racionalidade técnica deverá perder espaço para o diálogo político, a fim de que a politização das regiões metropolitanas possa ser viável.

É importante, nesse momento, recuperar um pronunciamento de Manuel Castells<sup>3</sup> que deveria servir de norte para os planejadores urbanos e para os que estão liderando o processo decisório hoje, Castells nos ensina que muitas vezes o processo técnico de planejamento e de gestão opõe-se ao processo sócio-político de intervenção no urbano. No entanto, eles são processos complementares, e uma cidade é ora objeto do debate político, ora da questão técnica. Sem debate político não há condições sociais de intervenção sobre a cidade; sem gestão técnica o conflito político destrói o tecido social, sem produzir mudança estrutural e institucional.

<sup>3</sup> Castells, Manuel. *A questão urbana: perspectiva; aspectos técnicos, sociais e políticos dos problemas urbanos*. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima, 1985.

Esperamos que os nossos Constituintes estaduais promovam esse encontro “técnico-político” e que, para discutir o futuro da nossa região metropolitana, convoquem e aceitem a contribuição dos vários segmentos dos governos federal, estadual e municipal, das lideranças significativas do espaço metropolitano, dos setores da universidade que têm pesquisas relacionadas com o urbano/metropolitano, dos institutos, sindicatos e associações de profissionais que têm preocupação com o espaço, a fim de que não se perca uma experiência acumulada, rica e muitas vezes sofrida.

Que as palavras de Marshall Berman<sup>4</sup> sobre uma das características da modernidade – “a destruição de tudo que temos, tudo o que sabemos, tudo o que somos” – não atinjam nossas grandes cidades, mas que sejamos capazes de, a partir do que estudamos e conhecemos, rever nossos conceitos na busca constante no sentido de nos transformarmos em cidadãos de primeira categoria.

<sup>4</sup> Berman, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar*. São Paulo, Companhia das Letras, 1986. p. 15.