ALTERNATIVAS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (Projeto)

EQUIPE TÉCNICA DA COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR (CONDER)*

1. Apresentação; 2. Introdução; 3. Caracterização da situação atual; 4. Justificativa; 5. Caracterização do projeto; 6. Metodologia; 7. Gerenciamento.

A elaboração deste projeto obedeceu às seguintes fases:

- análise de documentação, com a finalidade de reunir e sistematizar informações sobre a situação atual das regiões metropolitanas e as propostas já apresentadas para a solução do problema;

- planejamento e organização de um seminário, cuja finalidade foi definir os objetivos e a metodologia de um estudo visando apresentar alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador e diretrizes gerais e recomendações para o tratamento da questão urbano-metropolitana no âmbito nacional;

- elaboração dos Termos de Referência, que serviram de ponto de partida para os debates que ocorreram durante o seminário;

- realização do seminário, cuja finalidade foi a revisão, complementação e ampliação dos Termos de Referência, até chegar a um anteprojeto, através da participação nos debates de equipe técnica do Ibam, de Celina Maria de Souza, da Conder e, na qualidade de consultores externos, de Arlindo Villaschi Filho, Fernando Rezende, Hamilton Tolosa e Paulo Francisco Rocha Lagoa. A preocupação de convidar estudiosos com diferentes pontos de vista sobre a questão e áreas de especialização visou assegurar que os Termos de Referência não determinassem os "achados" do estudo;

- apresentação, em junho, do anteprojeto à Missão do Banco Mundial, organismo financiador desta pesquisa;

- incorporação da equipe técnica da própria Conder, que reviu o projeto em função das alterações propostas pelo Banco Mundial e detalhou a metodologia sobre tipologia de lideranças, com o Consultor Antônio Carlos de Medeiros, e aplicação de um *survey* junto à população, com a Consultora Maria D'Alva Gil Kenzo.

* Componentes: Celina Maria de Souza (coordenação geral); Cristina Xavier Ferreira, Fátima Torreão Espinheira (coordenação do grupo de trabalho) e Nelson Issa Lino. Salvador, nov. 1985. (Endereço: Conder — Colina de São Lázaro, 203 — Federação — Caixa Postal 095 — 40.000 — Salvador, BA.)

2. *Introdução*

A experiência brasileira de institucionalização das regiões metropolitanas tem sido objeto de inúmeros estudos com objetivos e dimensões diversas.

Alguns deles, de alcance mais amplo, tratam de vários aspectos do funcionamento de uma única região. Outros se detêm em examinar certos ângulos da questão, seja adotando uma visão comparativa, seja se concentrando em uma experiência específica.

Geralmente, os especialistas no assunto têm-se preocupado mais com os seguintes temas: base institucional das regiões metropolitanas, tal como definida na Constituição vigente e na Lei Complementar n.º 14, de 8 de maio de 1973; mecanismos operativos adotados pelas diferentes entidades metropolitanas; relações intergovernamentais, principalmente no que se refere às conseqüências da criação das regiões metropolitanas sobre a autonomia municipal; bases financeiras sobre as quais se assentam as entidades metropolitanas; coordenação das ações dos diferentes níveis de governo envolvidos na formulação ou na implementação de planos e programas para as regiões; e, sobretudo, eficiência das entidades metropolitanas, tendo em vista tanto os objetivos que lhes foram explicitamente atribuídos pela legislação disciplinadora, como os resultados alcançados no equacionamento e solução dos complexos problemas decorrentes da concentração populacional e econômica em determinados pontos do país. Nota-se, em grande parte deles, um interesse especial pela questão do planejamento metropolitano.

Esses estudos e análises estão dispersos em inúmeros trabalhos de procedência, intenções e extensão variadas, tais como aqueles desenvolvidos pelas próprias entidades metropolitanas ou por órgãos governamentais com elas envolvidos, dentre os quais se encontram os executados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), para o Instituto de Planejamento Econômico e Social (Ipea-1975), Conselho Nacional de Política Urbana (CNPU-1978) e Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU-1982) — o primeiro visando à definição dos serviços de interesse comum da Região Metropolitana do Grande Rio, o segundo versando sobre fontes e possibilidades de financiamento para os serviços metropolitanos, e o último sobre aspectos demográficos; teses de mestrado e monografias acadêmicas, como as apresentadas à Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP/FGV) sob os títulos Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso, de Celina Maria de Souza, em 1980, e Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte, de Josadac Figueira de Matos, em 1982; artigos em publicações especializadas, entre as quais se destaca a *Revista de Administração Municipal;* e conclusões de seminários e encontros de trabalho destinados a debater os problemas metropolitanos, como o da Semana de Debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas, em março de 1972, e o seminário de novembro de 1981, realizado sob o patrocínio do CNDU/Secretaria de Negócios Metropolitanos (SNM)/Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo (Emplasa), ambos em São Paulo.

Comparando-se esses estudos, verifica-se que há grande pluralidade de opiniões quanto às causas e às soluções para os problemas identificados.

Assim, ora se clama por maior autonomia dos municípios que integram a região em sua relação com as entidades metropolitanas, ora se propõem medidas centralizadoras para assegurar a eficácia da ação daquelas entidades, especialmente no que se refere à observância do planejamento e de outras diretrizes para a região;

ora se reclama o apoio financeiro federal e estadual aos projetos e programas metropolitanos, através de transferências negociadas, ora se sugere a criação de fontes próprias e automáticas de recursos, como principal suporte financeiro; ora se propõe a limitação da atuação das entidades metropolitanas ao planejamento e à coordenação das ações governamentais, ora se exige a configuração dessas entidades também como prestadoras dos chamados serviços de interesse comum; ora se encara a rigidez do esquema institucional imposto como a principal causa do pequeno êxito alcançado pela experiência com as regiões metropolitanas, ora os resultados pouco satisfatórios são debitados precisamente à ausência de mecanismos ainda mais formais na conformação daquelas entidades; ora se enfatizam os aspectos negativos da excessiva siemtria proposta para o tratamento dos problemas metropolitanos num país tão diversificado como o Brasil, ora se considera esse ponto pouco relevante. Por fim, ora se vê na debilidade da forma institucional básica das regiões metropolitanas, concebidas apenas como entes desconcentrados da administração estadual, a fórmula politicamente mais adequada para facilitar a ação governamental na região, ora se propõe a criação de uma nova figura de direito público que, participando de alguma forma da competência nacional, se configure como um novo nível de governo com poderes para auto-organizar-se, tributar e dar-se leis próprias, como já ocorre com os municípios.

Por outro lado, nenhum desses estudos conseguiu conciliar adequadamente, até agora, dois tipos de visão do fenômeno da metropolização — a do Brasil, como um todo, e a *do mundo* — considerando não só o conjunto das regiões já existentes no país e as diferenças e pontos de contatos entre elas, como aqueles aspectos da experiência internacional que podem contribuir para a melhor compreensão, equacionamento e solução dos problemas que atualmente atravessam seu processo de evolução institucional.

O estudo aqui proposto buscará, na medida do possível, conciliar esses dois enfoques da questão, tanto ao nível nacional quanto internacional.

A equipe que elaborou este projeto considera fundamental que o exame da experiência brasileira em matéria de região metropolitana tenha como pano de fundo uma visão mais ampla da questão urbana. Segundo essa visão, o estudo do problema da concentração populacional no Brasil deverá levar em conta fatores de ordem econômico-social e político-institucional. Dentro de um quadro nacional espera-se aprofundar o conhecimento da heterogeneidade dos fenômenos urbanos/metropolitanos, mesmo quando inseridos em uma mesma região sócio-econômica, afastando-se, assim, a tentação de se recorrer a uma fórmula única, simétrica e simplista, para tratamento político-institucional da questão, seja em âmbito regional, seja em nível nacional.

Tendo o panorama nacional como moldura, o estudo analisará o quadro representado pela região metropolitana de Salvador, em particular.

Espera-se que a visão nacional, conjugada com a da metrópole de Salvador, em particular, permita a apresentação de alternativas político-institucionais que, no novo contexto político em que ora ingressa o país, possam encaminhar a solução dos problemas tanto substantivos como operacionais que têm caracterizado o funcionamento das regiões metropolitanas. Não será de desprezar a experiência estrangeira, marcada tanto por êxitos como por fracassos; importa, sobretudo, conhecer as dificuldades que outros países têm enfrentado na busca de soluções institucionais para os seus problemas metropolitanos e os caminhos encontrados para superá-las.

Os estudos aqui propostos poderão subsidiar os trabalhos de elaboração da nova Constituição federal e apontar as soluções que possam ser aproveitadas, a curto prazo, pela região metropolitana de Salvador.

O trabalho não pretende ser uma pesquisa de caráter acadêmico. Sua originalidade consiste em não partir de modelos pré-estabelecidos, preferindo esboçar alternativas de atuação político-institucionais e, através de exercícios de reflexão, relacionar as vantagens e desvantagens de cada uma.

3. *Caracterização da situação atual*

Embora o fenômeno da metropolização seja muito antigo, a partir da virada do século XX ocorreu um processo extremamente rápido de urbanização em todo o mundo, propiciando o aparecimento de inúmeros aglomerados urbanos de grande porte.

Somente nos países em desenvolvimento já existem hoje 125 cidades com mais de um milhão de habitantes, perfazendo uma população total de 355 milhões de pessoas. Previsões das Nações Unidas indicam que no ano 2000 os países do denominado "Terceiro Mundo" contarão com cerca de 300 cidades com mais de um milhão de habitantes, cuja população total alcançará aproximadamente um bilhão de pessoas.[1]

No Brasil, em cerca de 30 anos, a população urbana mais que duplicou sua participação na população total; em 1940, essa participação era de 31,2%; em 1970, alcançava 55,9% e em 1980 chegava a 67,7%.

Como conseqüência desse processo acelerado de urbanização, muitas cidades brasileiras ultrapassaram os limites territoriais e político-institucionais do município em que se situava originalmente o seu núcleo central. Surgiram, assim, as metrópoles brasileiras, constituídas de mais de um município que, independentemente de seus limites de atuação político-institucional, formavam uma mesma coletividade sócio-econômica.

Apesar do processo acelerado de urbanização, a preocupação com o estudo do fenômeno da metropolização no Brasil é relativamente recente; na realidade somente nas duas últimas décadas começaram a proliferar estudos oficiais sobre o assunto, realizados por órgãos como o Ipea, o IBGE, o Serviço Federal de Habitação (Serfhau) e o próprio Ibam.

Alguns desses estudos pioneiros preocuparam-se fundamentalmente com a delimitação das áreas metropolitanas, como os executados pelo Ministério da Justiça, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, o Ministério do Interior e, principalmente, a Fundação IBGE.

O estudo do IBGE visou o estabelecimento de critérios para a determinação das áreas metropolitanas que seriam objeto de pesquisa especial no Censo de 1970. Ao final, foram propostos os seguintes: demográficos, estruturais e de integração.

Com base nesses critérios identificaram-se nove regiões metropolitanas, as mesmas que, posteriormente, com algumas alterações quanto aos municípios integrantes, foram formalmente criadas pela legislação complementar federal que tratou especificamente do assunto.

No plano constitucional, embora não fizesse referência direta ao fenômeno metropolização, a Constituição de 1937, segundo Barcellos Filho,[2] foi, de certa

[1] Hamer, Andrew. Urbanização no Terceiro Mundo. *Finanças e Desenvolvimento*, Washington, DC, 5(1):39-42, mar. 1985.

forma, precursora do tema, ao permitir que os municípios de uma mesma região se agrupassem para a instalação e administração de serviços comuns, reservando aos estados a responsabilidade de regular as condições para constituição e administração desses agrupamentos. Contudo, não se tem notícia de qualquer experiência concreta de implementação desse dispositivo constitucional até a década de sessenta, quando apareceram as experiências pioneiras, descritas mais adiante.

Coube à Emenda n.º 848/67, cujo texto, aprovado na íntegra, passou a fazer parte da Constituição de 1967 (§ 10 do art. 157), o reconhecimento claro e oficial de que a solução dos problemas das grandes metrópoles exigia soluções físico-territoriais específicas, ao dispor:

"A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesse comum."

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, incorporou, com uma pequena alteração, o mesmo dispositivo a seu texto, agora sob forma de artigo:

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

No final da década de 60 e início dos anos 70, antes mesmo que a União baixasse a legislação complementar sobre o assunto, apareceram as primeiras iniciativas oficiais de planejamento de áreas metropolitanas, destacando-se os casos de São Paulo,[3] Belo Horizonte,[4] Porto Alegre[5] e Salvador.[6]

Em 1967, começou em São Paulo, por iniciativa do Estado, a implantação de um sistema de planejamento metropolitano, com a criação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo e do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran).

O Conselho era um colegiado consultivo para assuntos atinentes ao desenvolvimento da área metropolitana, integrado por representantes das Secretarias de Estado, da Prefeitura Municipal de São Paulo e das demais prefeituras da região metropolitana de São Paulo, de alguns ministérios, entidades de classe e outras instituições relevantes localizadas na cidade, como a Universidade de São Paulo, a Sociedade de Amigos da Cidade de São Paulo, a Associação Comercial, o Centro das Indústrias e as Sociedades de Amigos de Bairro.

[2] Souza, Celina Maria de. *Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso.* Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getulio Vargas (EBAP/FGV). Versão preliminar. Rio de Janeiro, 1980.

[3] Instituto Brasileiro de Administração Municipal, Rio de Janeiro, Centro de Estudos e Projetos. *Aspectos político-institucionais do eixo Londrina—Maringá.* Rio de Janeiro, 1979. p. 139-57.

[4] Matos, Josadac Figueira de. *Aspectos políticos e institucionais da administração metropolitana no Brasil: o caso de Belo Horizonte.* Versão preliminar. Rio de Janeiro, 1982. Monografia de mestrado apresentada à EBAP/FGV.

[5] Instituto Brasileiro de Administração Municipal. op. cit. p. 158-66.

[6] Souza, Celina Maria de. op. cit. p. 200-312.

O Gegran, órgão técnico e executivo, por sua vez, se constituía de uma equipe técnica e uma comissão. Cabia à última avaliar e acompanhar os trabalhos dos diversos setores do órgão.

O principal objetivo do Gegran era articular efetivamente a ação dos três níveis de governo na área metropolitana, porém não chegou a concretizá-lo, por falta de instrumentos adequados. Contudo, elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, cujas diretrizes serviram de base para programas e projetos na Grande São Paulo.

Em Minas Gerais, a partir de 1968, alguns setores oficiais do governo estadual começaram a se preocupar com a necessidade de elaborar um plano para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Nesse mesmo ano foi realizado pela Hidroservice — Engenharia e Projetos, sob o patrocínio do Serfhau e a pedido do governo do estado, um estudo para a identificação dos municípios que integravam a região metropolitana de Belo Horizonte, cujos resultados coincidiram, em muito, com os do executado pelo IBGE, já mencionado.

No ano seguinte, decidiu-se dar continuidade a esse estudo pioneiro, utilizando-se, então, uma equipe do próprio estado cuja missão seria elaborar e implantar o Plano da Região Metropolitana. Contudo, somente em 1971 foi firmado convênio entre o Conselho Estadual de Desenvolvimento, os municípios da região metropolitana de Belo Horizonte e a Fundação João Pinheiro para esse fim, tendo sido formado um grupo técnico — o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) — que passaria a funcionar dentro da Fundação João Pinheiro. Esse grupo constituiu o embrião da atual entidade metropolitana.

Embora em Porto Alegre os primeiros estudos para a criação da região metropolitana datem de 1967, foi somente em 1970 que 14 municípios, o governo estadual e o governo federal, através da Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), assinaram convênio para a realização de estudos e projetos relativos ao desenvolvimento integrado da região, a coordenação de projetos, obras e serviços nela executados e o acompanhamento dos estudos referentes à institucionalização das regiões metropolitanas.

Em decorrência desse convênio foram criados o Conselho Metropolitano de Municípios, órgão com funções deliberativas, e o Grupo Executivo da Região Metropolitana (Geram), com atribuições executivas.

Em Salvador, ainda em 1967, por recomendação de uma missão do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder), embrião do atual órgão metropolitano. Sua finalidade era formular uma estratégia de desenvolvimento para a região, que abrangia, então, 37 municípios.

Esse Conselho era constituído por uma comissão plena (órgão deliberativo) e um grupo executivo, encarregado da realização de estudos e projetos.

Resultaram de estudos do Conselho a Lei n.º 3.064, de 10 de dezembro de 1972, que delimitou a área metropolitana do Recôncavo, e a Lei n.º 3.103, de 17 de maio de 1973, que criou o Fundo Especial de Equipamento da Área Metropolitana do Recôncavo.

Todas as iniciativas acima antecederam, portanto, à Lei n.º 14/73. Algumas, inclusive, iniciaram-se antes da própria emenda constitucional de 1969. Os estados e municípios anteciparam-se, pois, à União, em ações concretas para enfrentar os problemas metropolitanos.

A Lei Complementar n.º 14, de 8 de maio de 1973, criou oito regiões metropolitanas e enumerou os municípios que as integrariam; posteriormente, esse

número foi aumentado para nove com a criação da região metropolitana do Rio de Janeiro pela Lei Complementar n.º 20, de 1 de julho de 1974.

Dispôs a Lei Complementar n.º 14, também, sobre a organização básica das regiões metropolitanas, prevendo dois Conselhos — Consultivo e Deliberativo — a serem criados pelos estados, e definindo suas atribuições. No primeiro está prevista a participação de um representante de cada município que integra a região metropolitana. O Conselho Deliberativo, por sua vez, deve ser composto de cinco membros de reconhecida capacidade técnica e administrativa nomeados pelo governador, sendo dois deles indicados pelos municípios integrantes da região: um pelo prefeito da capital e outro pelos demais.

No art. 3.º, a referida lei estabelece como competência do Conselho Deliberativo o planejamento integrado da região metropolitana e a coordenação dos programas e projetos de interesse comum, recomendando que se busque, sempre que possível, a unificação dos serviços públicos de interesse metropolitano.

Os serviços comuns de interesse metropolitano foram assim definidos no Art. 5.º da Lei Complementar n.º 14/73:

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- saneamento básico, notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública;
- uso do solo metropolitano;
- transportes e sistema viário;
- produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- outros serviços incluídos em sua área de competência por lei federal.

Com o advento das Leis Complementares n.ºs 14 e 20, as iniciativas precursoras dos estados e municípios tiveram que se adaptar ao modelo institucional previsto pela União. Quem ainda não havia tomado iniciativas teve de criar suas próprias instituições. De todas as formas, apesar dos modelos restritivos, cada região metropolitana desenvolveu fórmulas e procedimentos distintos para enfrentar seus problemas peculiares.

Decorridos mais de 10 anos da criação das regiões metropolitanas pelas Leis Complementares n.ºs 14/73 e 20/74, pode-se afirmar que, embora poucas delas tenham conseguido contribuir decisivamente para a solução dos problemas de desenvolvimento integrado, articulação de esforços entre diferentes esferas e agências governamentais e prestação de serviços de interesse comum em seu território, cumpriram relevante papel histórico ao chamarem atenção para o problema e aprofundarem o conhecimento dos fenômenos intra-urbanos em algumas das principais metrópoles brasileiras. Com isso, pode-se considerar cumprido o seu primeiro estágio no processo de institucionalização. Resta capacitá-las para novos avanços nesse sentido. Nesse aspecto, parece haver consenso entre os estudiosos do assunto sobre a necessidade de revisão do modelo institucional adotado pela Lei Complementar n.º 14/73.

No momento, o país está vivendo um período de transformações institucionais que refletem o desejo social de mudanças e participação política. Várias das medidas já tomadas e outras anunciadas e em discussão afetam a organização e o futuro das entidades metropolitanas. É o caso da eleição para prefeitos de capitais, áreas de segurança nacional e estâncias hidrominerais. Existem também

exigências de transparência e legitimidade, novos valores que terão de ser incorporados às principais instâncias onde se exerça o poder público.

Finalmente, cabe lembrar que existem no país aglomerados urbanos de diferentes tipos, apresentando tendências à metropolização. Apesar de estarem configurando processo de fato, não encontram respaldo na lei federal, fechada, que nomeia apenas as nove regiões metropolitanas já existentes e não estabelece critérios para reconhecer e lidar com outras situações. O próprio CNDU, percebendo a necessidade de enfrentar o problema da intermediação entre fenômenos de urbanização e metropolização, promoveu uma série de estudos neste sentido.[7]

4. *Justificativa*

A consciência do problema da urbanização acelerada levou a Organização Mundial de Saúde, órgão das Nações Unidas, a afirmar que, depois da paz mundial, é provavelmente o mais sério problema que enfrenta o mundo moderno.[8]

Trata-se do reconhecimento da gravidade dos problemas que habitualmente afligem os grandes centros urbanos, destacando-se, dentre eles, o aumento dos déficits de serviços públicos, o agravamento dos problemas sociais e das dificuldades de articular os objetivos e ações dos diferentes níveis de governo e suas múltiplas entidades.

Para solucionar esses problemas, impunha-se, no caso brasileiro, uma mudança na configuração do poder político, de forma a ajustá-lo às implicações e conseqüências do processo acelerado de urbanização concentradora. O modelo de desenvolvimento econômico adotado nos últimos 20 anos, eminentemente centralizador, trazia implícita uma certa permissividade em relação às questões de política territorial e social que acabaram pelo acúmulo de paradoxos não-solucionados, gerando distorções que não podem mais ser contornadas.

Apesar da pouca atenção dispensada ao assunto, em 1967 o legislador constitucional já reconhecia os problemas decorrentes da grande concentração urbana. A União tentou encaminhar soluções através da Lei Complementar n.º 14/73. Em decorrência dessas medidas, surgiram as várias entidades metropolitanas, as quais, como já foi mencionado, desenvolveram nesses últimos 12 anos grande esforço no sentido de estudar o fenômeno da metropolização e de buscar o tratamento adequado para suas questões básicas. Resultou daí importante acervo de conhecimentos e experiências que certamente será de grande valia, sobretudo agora que o país atravessa um processo de redemocratização e quando são aguardadas importantes modificações na estrutura político-institucional, inclusive com a futura Assembléia Nacional Constituinte.

Caberá à Constituinte incorporar à legislação magna do país os anseios da sociedade civil, que implicam necessariamente a descentralização do excesso de poder concentrado na esfera federal, valorização da cidadania, preocupação com a legitimidade e representatividade das instituições e aumento da participação popular nas questões governamentais.

[7] Ver, a respeito, as análises demográficas realizadas por solicitação do CNDU, em François Bramacker. *As aglomerações urbanas*/convênio CNDU/Ibam. Rio de Janeiro, Ibam, Coordenação de Política Urbana (CPU), 1983 (Série Estudos Demográficos).

[8] Lordello de Mello, Diogo. Institucionalização das áreas metropolitanas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Ibam, *15*(86):5-25, jan./fev. 1968.

Já existe, entre políticos, autoridades e estudiosos do assunto, certo consenso sobre a necessidade de rever o atual sistema de divisão de competência do país. Há mesmo pensadores que defendem a idéia de que as responsabilidades dos municípios devem ser graduadas segundo as peculiaridades do ambiente em que atuam e sua capacidade operacional.

Pode-se notar, ainda, uma preocupação no sentido de assegurar aos governos estaduais e locais recursos financeiros necessários ao bom desempenho de seus encargos. Para tanto, já foi aprovada a reforma tributária de emergência.

Garantir a democratização da gestão governamental, em todos os níveis, parece também ser uma diretriz que encontra grande respaldo político. Trata-se, portanto, de uma ocasião muito propícia a uma revisão geral das bases de nosso sistema federativo, de forma a incorporar-lhe novos valores e ajustá-lo à realidade espacial-territorial e sócio-econômica do país. Contudo, o problema da política urbano-metropolitana vem sendo pouco ventilado nos debates que estão antecedendo a nova Constituinte, talvez por ainda haver uma consciência imperfeita da oportunidade da questão.

A preocupação em situar as regiões metropolitanas no quadro institucional que se delineará com a nova Constituição está circunscrita, de modo geral, ao pessoal ligado às próprias entidades criadas para geri-las e a alguns estudiosos do assunto. Ainda não ganhou o espaço que merece junto aos meios de comunicação de massa, aos políticos em geral e à sociedade civil. O problema, portanto, ainda não adquiriu a visibilidade necessária para lhe dar legitimidade plena.

Configura um grupo especial de interesse o de políticos e administradores ligados a áreas que almejam ser reconhecidas como submetidas a processos de metropolização. É o caso de Vitória (ES), Baixada Santista (SP), Campinas (SP), Goiânia (GO), Brasília (DF/GO), norte do Paraná (PR), por exemplo. Trata-se, sem dúvida, de um grupo de pressão consciente, ainda que tenha expectativas equivocadas frente ao quadro atual. Governadores, prefeitos, deputados e vereadores, nesses locais, imaginam que passarão a receber vantagens excepcionais quando alçados ao *status* metropolitano. É curioso que, na situação oposta, existam muitos políticos e administradores de municípios incluídos nas regiões metropolitanas existentes, sem se aperceber do papel e das potencialidades de órgãos metropolitanos, vistos apenas como repassadores de recursos.

Os especialistas que trabalham com o assunto percebem que já se esgotou um ciclo e que o atual modelo preconizado pela Lei Complementar n.º 14/73 não lhes oferece mais condições para avançar, no sentido não só de sua plena institucionalização, como no de sua legitimação social. Encontram-se numa espécie de impasse e para superá-lo necessitam que sejam definidos, com urgência, os novos rumos que deverá tomar o trato da questão urbano/metropolitana no país.

Como outras entidades metropolitanas que avançaram consideravelmente em seu processo de institucionalização, a Conder deseja contribuir não só para o levantamento e debate de alternativas de solução para os problemas trazidos pelo processo de urbanização no Brasil, como para aqueles que a atingem em particular. Daí ter concebido o estudo que aqui se descreve e que se justifica, principalmente, pelas seguintes razões:

- irreversibilidade e importância do fato metropolitano;
- possibilidade que propicia de se ampliar o debate sobre a questão urbano-metropolitana;

• oportunidade de reorganização do quadro institucional das regiões metropolitanas no país face à nova Constituinte e às mudanças no cenário político e social;

• necessidade de se legitimar, política e socialmente, a gestão metropolitana;

• interesse da própria Conder em tomar a dianteira de iniciativas decorrentes no quadro nacional e melhor se aparelhar para atingir os novos objetivos que venha a explicitar.

5. *Caracterização do projeto*

O projeto tem quatro objetivos hierarquizados, cuja meta principal é chegar a soluções aplicáveis, de fato, à região metropolitana de Salvador:

a) sugerir medidas de caráter geral (normativas e de política pública) para o trato de questão urbano/metropolitana no âmbito federal;

b) identificar possíveis paradigmas para os fenômenos de metropolização do Brasil, a partir do estudo do caso da região metropolitana de Salvador;

c) analisar e sugerir alternativas político-institucionais para a região metropolitana de Salvador;

d) propor estruturas de acolhimento aos níveis estadual e local capazes de absorver as alternativas propostas no item anterior.

Para atingir os fins almejados, os trabalhos se dividirão em duas vertentes: levantamentos e estudos de amplitude nacional e enfoque específico da região metropolitana de Salvador. Na prática, a separação adotada é artificial. Trata-se de simples artifício metodológico para facilitar a consecução das metas propostas.

Para melhor entendimento é apresentado, a seguir, um quadro mostrando a distribuição, ao nível nacional e ao nível de Salvador, das diversas dimensões abrangidas pela investigação.

Dimensões	Níveis	
	Nacional	RMS
Sócio-econômica	x	x
Político-institucional	x	x
Administrativo-financeira		x
Espacial intrametropolitana		x

Ao nível nacional serão considerados, dentro da dimensão *sócio-econômica:*

a) *No plano estrutural* — os macrodeterminantes capazes de afetar o comportamento das regiões metropolitanas:

- estrutura produtiva;
- distribuição de renda e funcionamento do mercado de trabalho;
- distribuição e expansão populacional;
- assentamento de pessoas e atividades e ocupação do espaço geográfico;
- redes de infra-estruturação social.

b) *No plano conjuntural* — políticas de governo abrangentes, que estariam condicionando as demais:

- comércio exterior;
- combate à inflação;
- regionalização diferenciada.

Dentro da dimensão *político-institucional:*

a) *Fatores precedentes* — influências sobre as práticas político-institucionais até então em vigor no país e resultados que não podem ser negligenciados:

- organização do poder público;
- políticas específicas para os processos de urbanização;
- revisão de experiências internacionais em áreas metropolitanas;
- revisão das práticas urbanas e metropolitanas correntes no Brasil;
- políticas de redistribuição de renda (interpessoais, intra e inter-regionais).

b) *Fatores de transição* — elementos intermediadores que encaminham as alterações possíveis para o futuro próximo:

- novos arranjos na distribuição do poder;
- propostas já formuladas para políticas urbanas e metropolitanas;
- alterações na política financeira.

Os conhecimentos obtidos através das duas dimensões permitirão a construção de alguns cenários nacionais, de acordo com diferentes perspectivas de permanência ou mudança. Tais cenários serão desenhados segundo horizontes temporais: médio (cinco anos) e longo (15 anos) prazos.

Ao nível da região metropolitana de Salvador, serão considerados:

Dentro da dimensão *sócio-econômica:*

- versão local dos parâmetros nacionais;
- ação específica do poder público na região metropolitana de Salvador;
- papel da região metropolitana de Salvador como agente polarizador.

A perspectiva do projeto é a de que existe necessidade da sociedade estar consciente da razão social de existência dos órgãos públicos que atuam no urbano/

metropolitano, o que torna imperativo para a Conder (1) o conhecimento do imaginário da população da região metropolitana de Salvador no que tange à questão urbana; e (2) o conhecimento das percepções e expectativas das lideranças representativas da região metropolitana de Salvador, também no que tange à questão urbana. Serão pesquisados dentro da dimensão *político-institucional:*

- agentes e respectivas instâncias de representação e intermediação;
- população metropolitana;
- gestão metropolitana e relações de poder;
- relações inter e intragovernamentais;
- políticas, diretrizes técnicas e disposições normativas.

Dentro da dimensão *administrativo-financeira:*

- administração pública e gestão metropolitana;
- identificação dos programas de interesse metropolitano mais relevantes, por esferas de governo e por fontes de recursos;
- tipos de financiamento;
- fluxos de formação e alocação de recursos econômico-financeiros regionais.

Dentro da dimensão *espacial-intrametropolitana:*

- tendências de concentração espacial;
- vetores de expansão;
- distribuição fundiária;
- revisão dos esforços de planejamento físico.

Realizados os estudos — geral e de caso — segundo todas as dimensões indicadas, serão elaborados os seguintes produtos:

- conjunto de reflexões sobre os cenários previsíveis para o país e a região metropolitana de Salvador;
- recomendações para ação no âmbito federal;
- recomendações para ações especificamente voltadas para a região metropolitana de Salvador.

6. *Metodologia*

O trabalho subdivide-se em oito etapas principais. Para cada uma serão detalhados ações e instrumentos metodológicos. A mesma etapa pode cobrir, total ou parcialmente, um ou vários dos objetivos relacionados no item anterior. Não há intenção de estabelecer correspondências diretas entre etapas e objetivos.

Quadro 1

Etapas	Meses																		
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1. Levantamento de dados de fontes secundárias	xxxxxxxxxxxxx																		
2. Levantamento de dados de fontes primárias	xxxxxxxxxxxxxx					xxxxxxxxxxxxxx						xxxxxxxxxxxxxx							
3. Elaboração do painel básico									xxxxxxxxx	●	xxxxxxxx	●	xxxxxxxx	●	xxxxxxxxxx	●			
4. Montagem de cenários nacionais												xxxxxxxxxxxx							
5. Detalhamento do estudo de caso da região metropolitana de Salvador												xxxxxxxxxxxxxxxxxxx							
6. Compatibilização com as diretrizes da Conder													xxxxxxx						
7. Recomendações														xxxxxx	●	xxxx	○	xxxx	●
8. Relatório final																xxxxxxxxxxxxxx			○

● Seminários.

○ Relatório final.

Obs.: não estão previstas neste cronograma as ações que antecedem a execução propriamente dita do projeto, tais como nivelamento teórico da equipe interna, elaboração de termos de referência para cada um dos produtos que serão objeto de contratação de consultoria, apresentação do projeto às diversas lideranças, seminários para apresentação do projeto, elaboração de subprodutos relacionados com questões de interesse do projeto, tal como o trabalho. Os partidos políticos e a questão urbana, concluído em nov. 1985 pela equipe técnica da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), com a coordenação geral de Celina Maria de Souza, coordenação do grupo de trabalho de Fátima Torreão Espinheiro; técnicos: Ana Lúcia de Souza Nakamura, Cristina Xavier Ferreira e Nelson Issa Lino; estagiário: Elio Martins de Carvalho. (Publicado na *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, Ibam, 33(179):28-41, abr./jun. 1986.)

Etapa 1 — Levantamento de dados de fontes secundárias.

Para formação de um panorama sobre a situação nacional serão utilizados os dados disponíveis, visando apenas a recuperação do conhecimento já acumulado.

Na dimensão sócio-econômica serão utilizadas as informações censitárias de 1970 e 1980, agregadas por região metropolitana, e a literatura especializada, incluindo teses acadêmicas.

Na dimensão político-institucional será consultada a literatura nacional e internacional pertinente, com destaque para os estudos e diagnósticos já existentes sobre as regiões metropolitanas e a legislação federal e estadual sobre o assunto. Além disso, serão revistos os arquivos disponíveis de recortes de jornais.

Para formação de um panorama sobre a região metropolitana de Salvador serão visitadas as agências federais, estaduais e municipais atuantes na área, e recolhidas as informações disponíveis.

Na dimensão sócio-econômica, além das informações censitárias específicas para a região metropolitana de Salvador, serão levantados estudos e pesquisas, planos de desenvolvimento integrado, planos de investimento, relatórios e balanços dos agentes mais expressivos no quadro da economia local.

Na dimensão político-institucional serão colecionadas leis e outros atos normativos existentes, planos governamentais e estudos relativos ao tema.

Na dimensão administrativo-financeira serão consultados planos de trabalho, orçamentos e balanços das diversas agências públicas responsáveis pelo desenvolvimento da região metropolitana de Salvador. Além disso, será levantada a legislação básica do setor público estadual, com ênfase nos organismos que mantêm relações mais fortes com a entidade metropolitana.

Na dimensão espacial-intrametropolitana serão pesquisados os projetos de maior vulto no âmbito da região metropolitana.

Esta etapa será desenvolvida no Rio de Janeiro e eventualmente em Brasília, no que diz respeito à consecução de dados em escala nacional. Para as informações detalhadas sobre o caso de Salvador, os levantamentos serão realizados na região metropolitana de Salvador. Os resultados serão traduzidos sob a forma de uma listagem dos documentos que servirão de base a todas as tarefas posteriores.

Etapa 2 — Levantamento de dados de fontes primárias

Coleta direta de informações em Brasília, na região metropolitana de Salvador e nas outras regiões metropolitanas. Para o conhecimento do imaginário da população e das percepções e expectativas das lideranças representativas da região metropolitana de Salvador, o projeto utilizará duas técnicas complementares já consagradas no desenvolvimento de metodologia de pesquisas em ciências sociais. A primeira delas diz respeito à tipologia de lideranças. A segunda diz respeito ao *survey*.

A) A pesquisa de liderança. Baseada numa tipologia de lideranças construída a partir dos estudos correntes sobre elites políticas e sociais, a pesquisa de lideranças será aplicada a uma amostra de aproximadamente 20 líderes formais e informais por município da região metropolitana de Salvador, com os objetivos gerais de:

- identificar a situação sócio-econômico-política das localidades integrantes da região metropolitana de Salvador;

- detectar os principais problemas e as soluções viáveis em cada localidade;
- conhecer a imagem e as expectativas que os moradores de cada localidade possuem quanto à Conder;
- orientar a ação da Conder nessas localidades, conforme as aspirações e expectativas dos seus moradores.

A tipologia de lideranças tem as seguintes categorias: político-eleitoral; judiciário; religioso; formador de opinião; sindical; esportivo; militar; empresarial; cultural/intelectual; tecnocrático; educacional; associação comunitária/entidade da sociedade civil.

A amostra será construída previamente pelo processo de entrevistas com uma amostra intencional de aproximadamente cinco líderes locais, a partir dos quais as lideranças mais citadas passarão a compor a amostra final.

Construída a tipologia amostral, serão cumpridas as seguintes fases:

- elaboração do questionário e do instrumental de pesquisa;
- formação da equipe e planejamento;
- pré-teste do instrumental;
- seleção e treinamento dos pesquisadores;
- levantamento de campo;
- tabulação, codificação, processamento eletrônico e análise.

B) O *survey*. A pesquisa tipo *survey* é baseada na seleção de indivíduos por amostragem e na aplicação de questionários padronizados. O *survey* será realizado em todos os municípios da região metropolitana de Salvador, obedecendo à proporcionalidade populacional desses municípios na distribuição da amostra.

A pesquisa amostral possibilitará avaliar:

- as condições sócio-econômicas e político-organizacionais da população;
- grau de identificação dos problemas urbano/metropolitanos;
- percepções e expectativas da população com relação à questão urbano/metropolitana;
- canais utilizados pela população para o encaminhamento de problemas decorrentes da prestação de serviços.

Serão cumpridas as seguintes fases:

1. Planejamento

- formulação do questionário para o pré-teste, com vistas à elaboração do questionário definitivo;
- definição dos critérios de amostragem e dimensionamento da amostra;

• elaboração de manuais de instrução para o trabalho de campo e para codificação;

• preparação dos dados para o processamento em computador e indicação dos cruzamentos de variáveis.

2. Trabalho de campo

• aplicação do pré-teste;

• treinamento dos supervisores de campo;

• treinamento de entrevistadores;

• aplicação do questionário;

• checagem de entrevistas realizadas.

3. Processamento de dados

Codificação dos dados, que deverá ser realizada simultaneamente ao trabalho de campo, e o processamento eletrônico dos dados coletados.

4. Análise e relatório final

Etapa 3 — Elaboração de painel básico sobre o Brasil e de quadro local da região metropolitana de Salvador

Exercício analítico elaborado a partir das seguintes variáveis:

A) Para a situação nacional

• *Dimensão sócio-econômica*

— no plano estrutural: estrutura produtiva, medida através de padrões de localização industrial, valor de transformação industrial, emprego e propriedade do capital; composição do setor terciário (emprego); transformação da produção agrícola (modernização e ocupação de novas fronteiras);

— distribuição de renda e funcionamento do mercado de trabalho, percebidos através de: relacionamento entre meio rural e urbano; características intermetropolitanas; articulação entre mercado formal e informal;

— distribuição e expansão populacional, avaliadas através de migrações e crescimento vegetativo;

— assentamento e ocupação do espaço geográfico, dados por expansão de fronteiras agrícolas e concentração urbana (tendência à metropolização);

— redes de infra-estruturação social, vistas como intermediadores indispensáveis que permeiam e viabilizam todos os aspectos anteriores;

— no plano conjuntural, comércio exterior, levando em conta: atividades voltadas para exportação (vocações metropolitanas peculiares); atividades substituidoras de importações e atividades que dependem de importações;

— combate à inflação, com ênfase no corte de gastos em infra-estrutura social (investimentos);

— regionalização diferenciada, considerando as políticas e disposições especiais para o Nordeste.

• *Dimensão político-institucional*

— fatores precedentes: organização do poder público, englobando ordenamento constitucional da Federação e articulação entre níveis de poder;

— políticas específicas para os processos de urbanização, destacando: alocação de recursos financeiros, programas de cidades de porte médio; metropolização;

— revisão de experiências internacionais em áreas metropolitanas, considerando as diversas formas de gestão existentes;

— revisão da experiência brasileira, compreendendo: instalação e funcionamento das nove regiões metropolitanas; aprovação e aplicação das Leis federais n.ºs 6.766 e 6.803; Anteprojeto de Lei de Desenvolvimento Urbano;

— fatores de transição: novos arranjos na distribuição do poder, traduzidos por movimento municipalista, descentralização, eleição de prefeitos; reivindicações estaduais; articulações executivo-legislativo-judiciário; representação formal X participação popular;

— alternativas já formuladas para políticas urbanas e metropolitanas e para modelos institucionais por diversas entidades (CNDU, Plambel, Emplasa, Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem) e outras;

— alterações da política financeira, enfocando: reforma tributária, política tarifária, endividamento público.

B) Para a situação da região metropolitana de Salvador

• *Dimensão sócio-econômica*

— versão local dos parâmetros nacionais;

— ação específica do poder público, detectada através de insumos à produção e geração de empregos (pólo petroquímico de Camaçari, Aratu, indústria turística, setor público etc.);

— papel polarizador, incluindo as áreas de influência, conflitos e superposição com outros pólos nacionais e regionais.

• *Dimensão político-institucional*

— agentes e respectivas instâncias de representação e intermediação, compreendendo: presença da União; governo do estado; grupos de interesse econômico; grupos de interesse comunitário; partidos políticos;

— gestão metropolitana e relações de poder identificadas através da oposição autonomia X centralismo e da capacidade de intervenção dos diversos atores em processos de decisão;

— relações inter e intragovernamentais, percebidas por meio das articulações horizontais e verticais entre esferas e agências de governo e entre o Executivo e o Legislativo;

— políticas, diretrizes técnicas e disposições normativas referentes à região metropolitana de Salvador, à ordenação do seu território e à aplicação das disposições legais pertinentes.

• *Dimensão administrativo-financeira*

— administração pública e gestão metropolitana levando em conta: divisão de encargos; responsabilidades de investimento, execução e manutenção; formas, estruturas e comportamentos organizacionais; instrumentos de planejamento, coordenação, execução e controle;

— identificação dos programas de interesse metropolitano mais relevantes por esfera de governo e por fontes de recursos (tributos, transferências, endividamentos, tarifas etc.);

— tipos de financiamento abrangendo: investimento, operação e manutenção do serviço.

• *Dimensão espacial-intrametropolitana*

— tendências de concentração espacial expressas por meio de distribuição das atividades no espaço e fatores indutivos de usos especiais;

— vetores de expansão identificados por: suportes (sistema de transportes articulado a uso do solo); dinâmica (velocidade de transformação de uso, parcelamento e ocupação da terra); potenciais (áreas de reserva e alternativas);

— distribuição fundiária de acordo com a propriedade pública e privada; invasões e áreas de ocupação irregular;

— revisão dos esforços de planejamento físico a partir de planos e projetos da Conder, seja como coordenadora ou executora.

Na etapa 3 será elaborado um documento preliminar que, à medida que for sendo escrito, será discutido em vários seminários, realizados em Salvador.

Etapa 4 — Montagem de cenários nacionais

Com as observações surgidas no seminário que encerra a etapa anterior será viável montar cenários prospectivos. Para fazê-lo, será escolhida uma hipótese abrangente na dimensão sócio-econômica e uma na dimensão político-institucional. Em seguida, cada uma será tratada como estática ou sujeita a mudança, gerando quatro alternativas vistas como possíveis condicionadoras das situações metropolitanas a médio (cinco anos) e longo (15 anos) prazos.

Etapa 5 — Detalhamento do estudo de caso da região metropolitana de Salvador

A partir dos comentários e críticas ao documento apresentado nos seminários ao longo da etapa 3, será feito um trabalho de detalhamento, promovendo-se os ajustes necessários. Serão utilizadas as técnicas propostas para a etapa 2, eventualmente complementadas por dados de fontes secundárias levantamentos específicos.

Etapa 6 — Compatibilização com as diretrizes da Conder

Revisão dos resultados da etapa 5 e preparação do material da etapa 7.

Etapa 7 — Recomendações

Levando em consideração os cenários previstos na etapa 4, serão propostas ações no âmbito federal e específicas para a região metropolitana de Salvador. Daí resultarão recomendações objetivas e claras para as políticas urbano/metropolitanas, no que diz respeito, entre outras, a:

- competências de municípios metropolitanos;
- funções metropolitanas;
- serviços comuns de interesses metropolitanos;
- peculiar interesse metropolitano;
- fontes de financiamento para as regiões metropolitanas;
- compensações econômico-financeiras;
- divisão do poder entre esferas de governo;
- instrumentos jurídicos sobre uso do solo urbano;
- alternativas de estruturação administrativa para a entidade metropolitana.

Em vários seminários, com a presença de representantes de todas as regiões metropolitanas e de órgãos responsáveis pelas políticas urbanas nacionais, além de representantes de todos os setores significativos da região metropolitana de Salvador, serão apresentadas sugestões para debate, como subsídios, visando futuro encaminhamento à Assembléia Constituinte.

Etapa 8 — Relatório final

Consolidação de todos os produtos obtidos nas etapas anteriores sob a forma de documento-síntese, inclusive aos relatórios parciais elaborados ao longo do trabalho.

7. *Gerenciamento*

O órgão executor deste projeto é a Conder, à qual caberá a coordenação do desenvolvimento de todas as etapas do projeto aqui descrito, sendo a sua execução contratada por instituições especializadas e consultores independentes.

Dentro da Conder o projeto tem a coordenação geral da assessoria da presidência e conta com um grupo de trabalho vinculado à diretoria de planejamento.

O apoio administrativo será prestado pela Secretaria da Assessoria da Presidência.

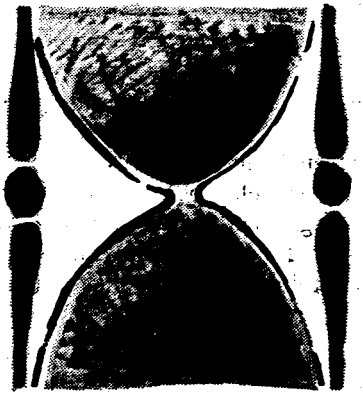
Summary

Brazilian experience in the institutionalization of metropolitan regions has been focused in countless studies of different purposes and dimensions which present a diversity of views and causes for the identified problems. But not even one, among such studies, was capable of portraying the phenomenon in its composite entirety at the country's level, as well as in terms of the international experience.

Against this background the authors intend to reconcile as far as possible and with a lot of originality these two approaches to the question, particularly by analysing the conditions which characterize Salvador's Metropolitan Region.

However, it should finally be pointed out that the main porpose of this research group is somehow to present subsidies for the activities concerned with the elaboration of Brazil's new Constitution.

Renove sua



Nas livrarias da FGV:
Rio - Praia de Botafogo, 188
Av. Presidente Wilson, 228-A
São Paulo - Av. Nove de Julho, 2029
Brasília - CLS 104, Bloco A, loja 37

assinatura a tempo