

# GESTÃO METROPOLITANA

## EDÉSIO FERNANDES JÚNIOR

### APRESENTAÇÃO

#### CRISTIANA FORTINI

A Constituição da República de 1988, a despeito de representar avanço por conter capítulo dedicado à política urbana, transmitindo a preocupação com os problemas advindos do processo de urbanização, não contemplou entidades que pudessem ultrapassar os limites estritamente municipais assumindo contornos mais amplos.

Poucas foram as emendas apresentadas em que se discutia a criação de regiões metropolitanas: apenas 14 no universo de 35.111 emendas, o que resultou na minimização do tratamento da questão. Não obstante o artigo 25 do Texto Constitucional assegurar aos Estados a possibilidade de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões constituídas de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, o tratamento constitucional restou insuficiente.

A atribuição aos Estados da competência para a fixação das regiões metropolitanas traduziu tratamento diverso do

A prof<sup>a</sup> Cristiana Fortini é Diretora do Curso de Direito do Unicentro Izabela Hendrix

anteriormente adotado, quando em vigor a Lei Complementar nº 14, de 1973, que conferia homogeneidade a todas as regiões metropolitanas, desconhecendo nuances regionais.

Todavia não parece possível concluir que o estatuto jurídico das regiões metropolitanas tenha sido suficientemente construído.

A ausência de fontes de recursos em nível metropolitano aliada à inexistência de personalidade jurídica própria espelham dois relevantes entraves para a sobrevivência das regiões metropolitanas, sem embargo ao problema da sobreposição de competências e da ingerência estadual.

Os desafios da gestão metropolitana devem contabilizar os efeitos do cenário globalizado. A enorme mobilidade adquirida pelos capitais impõe o desenvolvimento de vocações na tentativa de atrair investimentos. A solução de problemas urbanos como infra-estrutura, transporte, segurança, saúde e meio ambiente traduz a peça-chave para garantir a competitividade das regiões e dos municípios.

Os municípios assumem o papel de atores indispensáveis, especialmente porque o princípio da proximidade é fundamental para a legitimação democrática. Mas a formação de blocos poderia representar avanço quando coincidente com a demanda social.

A criação de estruturas metropolitanas de planificação territorial e estratégica, de programação de investimentos e de gestão dos serviços é compreendida por alguns como a solução, uma vez que retiraria o município de seu isolacionismo, encaixando-o em um modelo mais abrangente e, assim, capaz de promover maiores avanços.

Trata-se de assunto que está merecendo profícuo, sobretudo quando a Casa Legislativa mineira concentra-se na discussão sobre a criação de várias regiões metropolitanas.

A proposta de uma *Conexão Assembléia Legislativa – Izabela Hendrix* representa a soma de esforços de todos os atores que necessariamente devem angariar participação na referida discussão. O meio acadêmico precisa expandir os limites de suas discussões, garantindo à sociedade a contribuição real que dele se espera, promovendo palestras e debates em que devem tomar parte todos os representantes da

sociedade, enquanto a Casa Legislativa precisa abrir-se aos clamores populares e às análises jurídicas, sociológicas e gerenciais que norteiam o estudo a respeito das regiões metropolitanas.

A participação do Professor Edésio Fernandes, autoridade mundialmente reconhecida quando em pauta a Gestão Urbana e Metropolitana, responsável pela palestra que inaugurou a *Conexão*, retrata a singularidade e a atualidade do problema.

Sua manifestação abordou as fronteiras entre o legal e o ilegal, entre o regular e o irregular, relatando experiências que ignoram os limites do território nacional e que devem ser contabilizadas pelos estudiosos, sociedade e parlamentares.

Estamos aptos, após ouvi-lo, a começar nossa caminhada em busca da melhor solução para os problemas decorrentes da urbanização.

## EDÉSIO FERNANDES JR.

Edésio Fernandes Jr., jurista e urbanista, professor da Universidade de Londres, atualmente ocupa o Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos, do Ministério das Cidades.

Proferiu palestra na Escola do Legislativo em 18 de agosto de 2003.

**E**ste tema da gestão metropolitana há muito me interessa. Trabalhei por mais de oito anos no Plambel, que era a agência metropolitana de Belo Horizonte, extinta com as mudanças constitucionais. Em minha vivência profissional, defrontei-me com este tema de maneira muito direta. Agora, em nova posição, no *Ministério das Cidades*, também tenho enfrentado estas questões. Estou coordenando um grupo nacional que fez a primeira reunião para tentar construir uma agenda que definisse qual deve ser o papel do Governo Federal na discussão sobre a região metropolitana e sua gestão. A questão metropolitana é fundamental na vida cotidiana dos moradores das cidades brasileiras, mesmo que isso não seja percebido, na medida em que não existe consciência metropolitana por parte dos

administradores públicos, dos políticos ou dos cidadãos. Não existe compreensão sobre a centralidade desta questão e sobre o impacto que a gestão das questões metropolitanas ou sua falta tem tido no cotidiano dos moradores. Se pegarmos, por exemplo, o jornal de hoje, perceberemos isso. Se não for feito um novo pacto político, jurídico, institucional e financeiro, mais diretamente entre Belo Horizonte e Contagem, a Lagoa da Pampulha estará condenada a morte em 2020. Se não for feito pacto de interesses, direitos, obrigações e compensações entre esses dois municípios, essa lagoa tecnicamente deixará de cumprir suas funções de lazer e de abastecimento de água.

Podemos citar ainda o impacto da falta de gestão metropolitana na tarifa do transporte coletivo, nas condições de produção de moradia social na cidade e do enfrentamento dos problemas crescentes de saneamento ambiental. Embora tais questões aflijam diretamente a maior parte da população, não existe compreensão de que estamos tratando de problemas metropolitanos. A articulação mais tradicional das relações político-institucionais entre municípios e Estados, e destes com a União, ainda domina a forma de as pessoas compreenderem a dinâmica dessas questões, intrinsecamente metropolitanas. É muito importante contribuir com esse esforço de conexão. É fundamental o conhecimento da realidade regulada e fiscalizada a fim de encaminharmos propostas jurídicas, políticas e institucionais, com o objetivo de enfrentar tal realidade. A crise de enfrentamento das questões metropolitanas é internacional.

A urbanização talvez tenha sido o fenômeno mais importante do século XX, mudando drasticamente as organizações socioeconômica, territorial, ambiental, cultural e familiar, numa escala global, propiciando todos os avanços tecnológicos num ritmo jamais visto na história da humanidade. Por exemplo, a América Latina é a região mais urbanizada do mundo. Hoje, esse mesmo padrão de crescimento intensivo está sendo repetido nas áreas urbanas da África e da Ásia. A urbanização, num primeiro momento, serve para dar suporte à etapa do capitalismo industrial. Em função do rearranjo das

forças econômicas, da maior troca de serviços no mercado global e da economia de informação, as cidades continuarão sendo palco dessa nova economia pós-industrial. A urbanização é um processo globalmente significativo, apesar das mudanças na dinâmica da produção capitalista e dos padrões tradicionais de organização da economia.

Uma das características centrais deste processo tão drástico e importante – a urbanização numa escala global – é a metropolização, ou seja, concentração enorme de pessoas, atividades econômicas e poder político em territórios muito pequenos. Esse é um problema internacional. Atualmente, nas grandes metrópoles, como Berlim, Londres, Chicago, Los Angeles ou Toronto, existe a compreensão de que é fundamental conceber um modelo de gestão política, financeira, institucional e jurídica para essas realidades criadas no território das cidades. Um dos objetivos é a renovação da economia. Como a economia urbana está falida em todo o mundo, existe enorme esforço de pensar-se o planejamento estratégico. Há maior competição entre as cidades pela atração de investimentos e apropriação do espaço e dos recursos naturais no contexto metropolitano. Outra corrente propõe um modelo de gestão para as áreas metropolitanas que propicie políticas de inclusão social. O outro lado desse processo é o crescimento da pobreza social, que, cada vez mais, se localiza nas áreas urbanas.

A renovação da economia e a criação de condições para maior democratização do acesso à terra, aos recursos naturais, aos benefícios da organização é o duplo desafio enfrentado internacionalmente. Em todo o mundo, ninguém gosta de região metropolitana, que é um espaço de tensões entre os poderes local e estadual. Com muita frequência, tornam-se supermunicípios ou ministados. É um espaço de tensões entre interesses econômicos, de desigualdades na forma de apropriação dos recursos naturais. Há distribuição desigual e injusta dos benefícios da urbanização entre os municípios envolvidos no processo e suas comunidades, de tal forma que alguns funcionam como cidades-dormitórios para que outros sejam centros industriais avançados. Determinados municípios

são locais de preservação da água que serve às comunidades de outros. Existem alguns que são 100% áreas de preservação de mananciais, sem que haja qualquer forma de compensação financeira ou de outra ordem pelo ônus de não poder fazer política territorial para sua própria comunidade, porque as comunidades de outros municípios devem ser atendidas.

O processo de metropolização tem lógica própria à medida que desrespeita tradicionais limites administrativos constitucionalmente assegurados e reconhecidos, sobretudo os municipais, seja pela conurbação física daqueles municípios que se emendam a outros, seja pela rede de trocas fundamentais, que fazem com que uma área urbana – mesmo que não contígua a outra, em termos econômicos, de oferta de renda e trabalho e da utilização de recursos naturais – somente exista em função daquele centro. A relação centro-periferia é a relação essencial das regiões metropolitanas e não se esgota só no fenômeno da conurbação física. Igarapé, por exemplo, pode não estar conurbada com a mancha urbana da RMBH, mas é muito mais integrada nessa dinâmica sócio-econômica, política, institucional, cultural e territorial do que outros municípios que talvez estejam mais unidos fisicamente a Belo Horizonte, Betim ou Contagem. Essa dinâmica própria faz com que os municípios sejam atropelados por um processo que tem lógica própria e que os une de maneira indissociável, criando problemas comuns que só podem ser resolvidos de maneira coletiva. Não há como resolver problemas metropolitanos somente pela ação local. A resposta não se esgota na soma de ações locais, é necessário se pensar uma forma de responder de maneira integrada, colegiada e orgânica a problemas comuns. Esse é um problema internacional, que ainda não foi resolvido exatamente por essas tensões que fazem com que, de modo geral, as grandes áreas metropolitanas acabem nas mãos de governos de centro-esquerda com governos mais conservadores querendo acabar com essa concentração de poder político, ou com os municípios mais pobres questionando aquela enorme concentração de recursos financeiros nas mãos dos municípios-sede. Hoje vivemos um processo diferente no País. O Brasil tem especificidade em

relação a outros países Latino Americanos e em desenvolvimento pelo fato de aqui o fenômeno da metropolização ter sido tão importante que, ao invés de ter uma ou duas regiões metropolitanas, caso da grande maioria dos países do mundo, temos mais de 10 grandes regiões metropolitanas. O número de regiões metropolitanas, em termos médios de áreas que obedecem a essa dinâmica de concentração tão significativa de pessoas e atividades econômicas em território muito restrito, no Brasil, é único no mundo. No Peru há Lima. No Equador talvez, Guayaquil e Quito. No Brasil possuímos um número bastante significativo, sendo que os dados do senso têm mostrado que o crescimento urbano no País está mudando de forma. As taxas continuam sendo significativas no contexto internacional, mas têm caído, do ponto de vista histórico, mas, mais do que isso, o que está mudando é o padrão da urbanização no Brasil. As pessoas estão migrando menos no sentido das capitais, a tal ponto que o Município do Rio de Janeiro já está com crescimento negativo. As pessoas estão migrando cada vez mais no sentido das cidades de porte médio, de tal forma que, por exemplo, no interior de São Paulo, temos verdadeiras regiões metropolitanas que não têm como sede a capital, como era a tradição inicial. O fenômeno da metropolização no Brasil continua acontecendo. Há 83% de brasileiros vivendo em áreas urbanas. Dessa população, mais de 50% vivendo em áreas metropolitanas. Se somarmos todas essas áreas metropolitanas, teremos menos de 1% do território nacional. A escala dessa concentração populacional e de atividades econômicas numa parte ínfima desse território continental do nosso país mostra todo tipo de impacto que esse padrão de crescimento urbano metropolitano tem causado sobre o meio ambiente, a organização territorial, as lógicas de apropriação do espaço, dos recursos e de localização de atividades, sobretudo na área de saneamento, habitação e transporte. São três áreas cruciais que não podem mais ser tratadas tão somente pela ação isolada de Governos Estaduais ou locais nem pela soma de ações locais.

O grande desafio que se coloca para Berlim, Toronto, São Paulo ou BH é encontrar um modelo jurídico-institucional



que reflita a natureza desse processo socioeconômico e urbano-territorial que criou as regiões metropolitanas. É um modelo que, de maneira perfeita, ainda não foi criado em lugar nenhum do mundo devido a essas tensões, sobretudo às políticas existentes.

É importante frisar que esse modelo não pode ser criado por lei ou decreto, tem que ser construído nas práticas sociopolíticas de gestão, que, no caso brasileiro, indicam as pistas que, talvez, num próximo momento constituinte, possamos aceitar como sendo as que permitirão a criação de um ou vários modelos. Devemos levar em conta também a heterogeneidade de situações e fugir de um modelo fixo e único que trate de maneira idêntica situações essencialmente diferentes.

Para que esses modelos sejam criados por esse processo que desembocará numa ordem jurídica mais perfeita do que a que temos, três questões fundamentais precisam ser enfrentadas. A primeira diz respeito à natureza das regiões metropolitanas. O que é uma região metropolitana do ponto de vista jurídico-institucional? É região de serviços comuns em que vários municípios juntos prestarão serviços àquela comunidade? Ou é região de desenvolvimento econômico? Será um híbrido dessas duas coisas junto com uma dimensão de planejamento territorial? É importante frisar que em toda região econômica ou de serviços há, necessariamente, territorialização do planejamento. Pode-se fazer o planejamento do desenvolvimento socioeconômico sem que implique territorializar, fazer planejamento do uso do solo, controlar os processos de uso, ocupação e parcelamento do mesmo. Se a região metropolitana é um híbrido de serviços, desenvolvimento socioeconômico e desenvolvimento territorial, é também região política? Essa é a questão mais difícil. Será que merece ser incorporada, no caso brasileiro, no pacto federativo, nas relações que se dão entre municípios, Estados e a União, essas instâncias organizadas de poder político institucional reconhecidas pela Constituição? Em

outras palavras, existe ou deveria existir ordem metropolitana que criasse obrigações para as pessoas, cujas decisões tivessem que passar por processo legislativo regular e ser submetidas a critérios de publicidade, transparência e prestação de contas, como em nível local?

Região metropolitana é o conjunto de problemas comuns a serem resolvidos por prestação de serviços comuns. Indo mais além, exige planejamento socioeconômico, territorial, controle do solo e ordem política institucional. Outra questão refere-se à titularidade do interesse metropolitano. Quem tem, do ponto de vista jurídico, interesse metropolitano? Quem deve ter o poder de decidir sobre matérias metropolitanas? O Estado, municípios envolvidos ou a União? Quem apresenta a titularidade de lidar com essa realidade e dar respostas políticas, administrativas ou jurídicas? Qual a medida da convivência entre o metropolitano e o local? Tudo que diz respeito à habitação é metropolitano ou problemas locais podem ser resolvidos pelos municípios sem passar por qualquer aparato metropolitano? Tudo que diz respeito a lixo é metropolitano? Qual a medida da compatibilidade entre o local e o metropolitano? Essa é questão de difícil resolução.

As tensões do modelo de gestão metropolitana imperfeito, ineficiente e sem impacto geram duas situações. De um lado, estratégias de respostas, juridicamente sólidas e politicamente ilegítimas; de outro, estratégias de respostas das questões metropolitanas politicamente legítimas, mas juridicamente frágeis. Então, o grande desafio é aproximar legalidade de legitimidade. Para isso, torna-se fundamental qualquer ordem jurídica ser pautada por valores de legitimidade sociopolítica.

A questão não é apenas brasileira. A Inglaterra, com tradição de Governo Metropolitano, apresenta uma rede urbana muito diferente da nossa. Concentramos 80% da população e apresentamos uma rede urbana bastante distribuída, sobretudo ao longo da costa, com várias áreas metropolitanas. Por outro lado, Londres, com 9 milhões de habitantes, e

Buckingham, com 1 milhão, fazem com que a cidade tenha papel determinante na economia, política, cultura e apropriação dos benefícios do crescimento econômico, o que gera ressentimentos, rivalidades e questionamentos. O Governo Metropolitano, tão grande e poderoso, caindo nas mãos do Partido Trabalhista na época do socialismo, transforma-se quase em central. Como 15% da população do país vivia lá, a concentração de mais de 65% da economia era marcante. O Primeiro Ministro era questionado pelo administrador da região metropolitana, cujo apelido era “Ken, o Vermelho”. Em 1979, Margareth Thatcher extingue a Região Metropolitana de Londres para pulverizar a concentração de poderes políticos, econômicos e sociais. De 1979 a 2000, a cidade não tinha instância metropolitana de planejamento político e gestão integrada das questões metropolitanas. Os distritos exerciam o papel de município sem qualquer integração. Se uma cidade em obras fechasse a ponte sem comunicar o fato a outra, essa cidade parava. Ao longo dos anos, houve tamanho impasse que o distrito perdeu competitividade financeira para os mercados de Frankfurt, posição econômica na Europa, capacidade de dar respostas aos serviços sociais, controle do trânsito e utilização racional dos recursos públicos. A enorme fragmentação de políticas públicas gerou resistência a tal ponto que, em 2000, houve um plebiscito para recuperar o significado da região metropolitana.

Novamente votaram pela criação dessa instância, e, por ironia do destino, o eleito para Prefeito Metropolitano de Londres foi “Ken, o Vermelho”, que se encontra lá. Vinte anos depois, voltou à mesma posição. Conseguiu avanços com a ordem metropolitana quanto à mobilidade urbana, com maior integração das políticas de transporte público. Em fevereiro deste ano, criou taxa para carros que circulam na área central da cidade – quantia diária significativa. Tal medida causou redução no volume do tráfego, no centro de Londres, na ordem de 30% e gerou impactos ambientais consideráveis. Hoje, encontra tensões, porque tomou o poder que havia sido devolvido aos distritos. E vai concentrando poderes, o que incomoda ao Primeiro Ministro, que pode ser do mesmo partido, mas possui outras matizes ideológicas. Enfim, a tensão continua.

Na África do Sul, ocorre outra experiência interessante. Sua organização político-institucional era totalmente artificial, sobretudo nos municípios. Não obedecia a critérios socioeconômicos de ocupação territorial, mas a critérios de raça. Mais do que em qualquer outro contexto conhecido, havia consciência técnica da importância da criação de região metropolitana. Politicamente, isso foi traduzido de maneira curiosa. O exemplo de descentralizar não significa necessariamente democratizar. Então, municipalizar não quer dizer democratizar. Trazer o poder para perto das pessoas induz à criação de processos políticos, jurídicos e institucionais, permitindo participação popular com o objetivo de criar ordens públicas que as afetem. Isso é democratizar, e não entregar poder a esferas locais. Os sul-africanos concentraram mais, para democratizar. Em outras palavras, a Região Metropolitana da Cidade do Cabo, por exemplo, tinha 70 municípios e contava com aspectos superficiais, como a questão dos negros, mestiços e brancos. Para criar uma verdadeira região metropolitana que refletisse a específica dinâmica socioeconômica-cultural, promoveram a fusão desses municípios, hoje em número de 50. Não avançaram apenas na recusa do momento inicial em encontrar o local, ou seja, não enfrentaram o equilíbrio entre o metropolitano e o local. Aos poucos é que se criou a ordem municipal, e a tensão se dá entre os municípios mais fortalecidos, que questionam o poder dessa ordem.

Outro exemplo importante é o do Canadá, país que a literatura celebra internacionalmente como sendo portador da experiência mais bem sucedida quanto à adequação de ordem jurídico-institucional a uma realidade socioeconômica e territorial. Uma coisa caíria na outra como uma luva, com menos tensões e disputas pelo poder, mais racionalidade, eficiência e justiça social. No entanto, uma dessas grandes referências, o caso de Toronto, nos deu outra grande lição ao mostrar que a tensão é inerente à gestão metropolitana. Chegaram à conclusão de que, apesar dos avanços, o modelo não era o de convivência do metropolitano com o local, e isso não interessava porque apresentava duplicidade e fragmentação

de ações, áreas de sombreamento entre agências públicas aumento de impostos pessoais e não propiciava a otimização dos recursos. Resultado: fizeram um plebiscito e, para surpresa geral, aboliram os municípios, criando um grande município. Tudo o que era dividido entre municípios e região metropolitana tomou a forma de um grande município.

As experiências internacionais, pois, refletem as mesmas dificuldades enfrentadas no Brasil, de saber o que é uma região metropolitana, quem é o titular desse interesse, e em que medida o local e o metropolitano convivem. Não existe fórmula universal, ela precisa ser construída no processo sociopolítico. No caso brasileiro, tratar dessa questão é especialmente difícil, porque o nosso pacto federativo é historicamente distorcido e a própria adoção do federalismo, na Constituição de 1891, ocorreu de maneira equivocada. Importou-se o modelo norte-americano, que reproduzia a história sociopolítica daquela região de Estados fortes, que se declararam independentes na guerra contra os ingleses e abriram mão dessa independência para ficarem autônomos, entregando essa conquista para a União dos Estados Americanos. O modelo é o do Federalismo Dual, de duas ordens de governo: o da União e o dos Estados. Essa é a história dos EUA, incluindo-se o federalismo de base estadual. São duas as áreas em que o governo americano atua: imposto de renda e combate ao terrorismo. O resto é estadual. Cada Estado tem seu código civil e se organiza de forma própria. O Brasil vem de uma história de polarização, de 450 anos de governo centralizado, primeiro, nas mãos da Metrôpole, depois, do Império. A base local era forte, com culturas políticas marcantes. No entanto, o modelo norte-americano se repetiu aqui, por meio do Federalismo Dual, que nega o lugar da esfera local e inventa os Estados. Os Estados brasileiros são invenções da Constituição de 1891. Além disso, ela dá mais poder aos Estados do que à União. No primeiro momento, o federalismo brasileiro é chamado de segregador, em que o papel do Governo Federal não é, senão em caso de emergência e de calamidade pública, centralizador e coordenador.

Os grandes atores políticos eram os Estados. Era um modelo que nada tinha a ver com nosso processo histórico sociopolítico e, como tal, fadado ao fracasso. Está sendo corrigido.

A partir de 1934 recupera-se no Brasil a idéia do federalismo cooperativo, de troca entre os níveis governamentais, por distribuição de competências e de fundos de participação e outras formas, ou seja, com participação de uns e recursos de outros. Porém, o lugar do município sempre foi mal definido. Tecnicamente, somente a Constituição de 1988 veio considerar o município um ente federativo. Até então, tinha-se de construir discursos jurídicos. Havia problemas de incoerências e contradições, mesmo entre 1946 e 1964. A autonomia municipal nunca foi completa no que se refere às condições de distribuição de competências legislativas e de recursos.

A história distorcida do federalismo brasileiro e o lugar inadequado do município no pacto federativo só fazem a questão metropolitana ficar mais difícil. O pico da urbanização brasileira aconteceu entre meados da década de 50 e final da de 70. Durante esse período de migração intensiva para as cidades e de formação dessas ordens urbano-metropolitanas, não havia instância jurídico-institucional para o enfrentamento das questões metropolitanas e locais. No Brasil, a idéia de região metropolitana surge em 1967, em contexto muito específico. Como se sabe, a história do Golpe Militar apresenta dois momentos. De 1964 a 1968 ocorreu um pacto com a participação das classes médias e de setores industriais da burguesia. A partir do AI-5, em 1968, assistimos à ruptura com esse momento inicial e à imposição de um modelo autoritário, extremamente centralizador. De 1964 a 1967, no apagar das luzes desse regime cheio de ambigüidades, uma série de medidas federalizantes foram tomadas visando corrigir o pacto federativo. Uma delas é a reforma tributária de 1965, que, originalmente, em sua concepção, continha proposta federalizante, de fortalecimento dos municípios. Todavia, essa proposta foi sendo distorcida, esvaziada, ao longo das

décadas de centralismo político. O Decreto-Lei nº 271, que cria a concessão de direito real de uso, era outra medida importante, bem como o artigo da Constituição de 1967 que cria a figura jurídica ou política da região metropolitana. É a primeira vez que, no pico do crescimento econômico, fala-se em região metropolitana.

Nesse contexto, a natureza da região metropolitana era tão-somente de serviços comuns. A Constituição de 1967 não menciona os Estados como titulares do interesse metropolitano. Os problemas comuns aos municípios metropolitanos deveriam ser enfrentados pelos municípios, em conjunto. Em outras palavras, a natureza jurídica da região metropolitana é de associação compulsória de municípios. Os municípios seriam obrigados a, juntos, resolver os problemas comuns. Não se falava em titularidade ou participação do Estado membro. A questão era local.

A Emenda nº 1, de 1969, repete essa figura, com a mesma natureza, e nada acontece até 1973, quando, por intermédio da Lei Complementar nº 14, são criadas oito regiões metropolitanas. Em 1975, outra lei complementar cria mais uma, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Oficialmente, entre 1973 e 1988, existiram nove regiões metropolitanas. O quadro mudou completamente de figura no contexto do centralismo, autoritarismo político, centralização de recursos financeiros e controle da sociedade. O que fala a Lei nº 14? Qual a natureza da região metropolitana? Continua sendo uma região de serviços comuns com dimensão de planejamento territorial. São postos como atribuições o controle do uso do solo e o planejamento territorial, criando uma ordem territorial metropolitana, além de criar uma política socioeconômica. É um híbrido.

A Lei de 1973 simplesmente coloca os municípios de lado, transferindo a titularidade do interesse em criar a ordem metropolitana para os Estados membros. Assim, as regiões foram geridas, no período que vai de 1973 a 1988, por conselhos deliberativos, independentemente da heterogeneidade ou diversidade dentro das nove regiões. Belém, por exemplo,

tinha dois municípios; Belo Horizonte, 14; São Paulo, 36; e todas possuíam o mesmo modelo jurídico-institucional, qual seja, um conselho deliberativo de 5 membros: o governador do Estado, três indicados por ele e o prefeito da Capital. Criou-se um contexto de gestão metropolitana estadualizado, com total exclusão dos municípios, os quais participavam do conselho consultivo, que não tinha poder deliberativo.

Criou-se ordem jurídica metropolitana, verdadeiras leis, com determinações de tamanho de lote, obrigação de loteador, sendo que, de acordo com a Constituição, ninguém pode ser obrigado a nada, senão em virtude de lei. Isso foi feito sem que houvesse processo legislativo. Tanto os municípios quanto as sociedades municipais foram excluídos da gestão dos serviços comuns, situação agravada pela falta de previsão de recursos, de fundos. O fundo metropolitano nunca foi devidamente criado. Instituiu-se um aparato político-institucional, que cria leis, impõe obrigações e determina condutas, sem passar por qualquer aferição de legalidade e legitimidade, gerando todo o tipo de resistência.

Quer dizer, é um modelo que, naturalmente, se prestou aos interesses desse governo centralizado e autoritário, que queria impor um padrão de desenvolvimento socioeconômico para o qual seria fundamental determinado padrão de urbanização. Hoje, pagamos o preço por esse padrão de urbanização espacialmente segregado, de exclusão social, fragmentação urbanística, degradação ambiental, injustiça social e ilegalidade.

Atualmente, a média de brasileiros que vive em regiões metropolitanas ilegalmente é de 70%, no que diz respeito às formas de acesso ao solo e à moradia. Há duas semanas, o Banco Mundial forneceu-nos dado de que, no ano passado, foram produzidas no Brasil um milhão de moradias novas, sendo 700 mil ilegalmente. Então, a ilegalidade não é o sintoma do modelo, mas o modelo em si. Ou seja, a ilegalidade não é exceção, mas regra, estrutural e estruturante do processo de se fazer cidade, a maneira brasileira de se produzir espaço, de se ter acesso ao espaço, de se usar o recurso natural. É esse



o modelo criado – segregador, excludente, injusto, ilegal e poluente –, sobretudo, por meio das instâncias metropolitanas.

Em alguns lugares houve avanços positivos. Belo Horizonte, por exemplo, tem sido celebrada, na literatura, como região metropolitana que muito avançou em relação à criação de ordem urbanística. Determinadas deliberações do seu Conselho Metropolitano, inclusive, conseguiram frear certos processos de especulação imobiliária. Lembro-me de um processo, do qual participei, no qual havia um dispositivo meio obscuro em relação ao Decreto-Lei nº 271, que ninguém havia usado: a possibilidade de o poder público não autorizar pedidos de loteamento que gerassem número excessivo de lotes, do ponto de vista da impossibilidade de se prestar serviços. Isso foi usado, aqui, quando foi feito o pedido de um grande loteamento, o que geraria lotes suficientes para uma nova cidade de 200 mil habitantes. Há pouco tempo, na falta de instância metropolitana, o mesmo projeto foi submetido à aprovação, não integralmente, mas sua primeira etapa, que foi aprovada – o Alphaville. Então, em que pese o caráter do autoritarismo político e do centralismo institucional, houve essa ordem metropolitana que, no caso de Belo Horizonte, conseguiu avançar muito também no que diz respeito à dimensão ambiental. Enfim, Belo Horizonte é celebrada como caso em que houve esforço significativo, e nem por isso deixou de gerar resistências, que resultaram na criação da Granbel – associação dos prefeitos excluídos do processo decisório, que, com toda razão e legitimidade, começaram a se articular em outras regiões metropolitanas.

Na minha leitura, no processo constituinte de 1986 a 1988, “o bebê foi jogado fora com a água do banho”. Quer dizer, no Congresso constituinte, ao invés de serem buscados modelos institucionais que tratassem diferentemente situações diferentes e serem aprimorados os modelos, do ponto de vista da modernização dos processos políticos, da maior participação dos municípios e, sobretudo, da efetivação de alguma forma das decisões metropolitanas, por meio da criação de fundos metropolitanos, simplesmente não houve discussão adequada. É interessante notar que, das nove regiões metropolitanas,

oito fecharam documento técnico, baseadas na experiência brasileira de 15 anos, que demonstra que região metropolitana não constitui apenas uma região de serviço comum, socioeconômica, administrativa ou de planejamento de uso do solo, mas fundamentalmente política. Então, a proposta dessas oito regiões metropolitanas era de que o pacto federativo brasileiro incorporasse nova instância. As pessoas ficam apavoradas quando se fala em quarto nível de Poder, dizendo que já chega, por acharem burocrático demais o jeito atual. Na verdade, seria instância intermediária, entre o Estado e os municípios, com a participação deles, e levando em conta que nem tudo que é metropolitano seria também local. Essa proposta foi apresentada por dois ou três Deputados constituintes, mas não foi votada. Nos anais da Constituinte de 1986 a 1988 pode-se notar que não houve discussão séria em relação à questão metropolitana. O momento era do que chamo de “municipalismo a todo custo”, quer dizer, compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para o lado dos governos centrais e com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios. O pêndulo foi para o outro lado, de forma a afirmar a autonomia municipal. No entanto, a dimensão da região metropolitana não foi enfrentada, e a estadualização do tratamento da gestão metropolitana, leitura mais imediata da Constituição de 1988, passou a ser de competência dos Estados, ou seja, passou-se o problema para depois, deixou-se a bola para outro. Não houve debate político ou técnico para se chegar à conclusão de que os Estados estariam mais capacitados. Ninguém queria tocar na questão, pois não havia clima político. Então, os Estados têm agido, de forma diferente em todo o Brasil, num contexto de muito artificialismo. Ou seja, hoje, o País vive o contexto de uma verdadeira indústria de municípios, com maior capacidade de emancipação e de criação. Loteamentos fechados querem transformar-se em municípios, como o Retiro das Pedras, para fugir do controle do município, que arrecada o IPTU, mas não presta o serviço. Trata-se de situações completamente absurdas. A grande maioria dos municípios brasileiros não tem recursos para pagar seu funcionalismo. O modelo constitucional lê isonomia

como igualdade formal, quando, na verdade, significa tratar igualmente situações idênticas e não tratar igualmente questões fundamentalmente diferentes, o que é a realidade dos municípios brasileiros.

Então, não podemos tratar um município como São Paulo com o mesmo arsenal jurídico, político, financeiro e tributário que você trata um município como Quixeramobim. Não há como manter esse modelo de municipalismo formal, completamente equivocado. Nesse contexto, então, temos as estratégias de gestão metropolitana. Alguns Estados criaram uma ordem metropolitana, como é o caso de Minas Gerais, por meio da assembleia metropolitana. Um grande número de Estados nem tocou no assunto e outros criaram outras formas, mas o que estamos vendo é aquilo que disse no começo. As formas juridicamente mais consistentes, na medida em que, bem ou mal, se enquadram nessa distribuição, nessa estadualização, não são politicamente legítimas. Quer dizer, são fadadas à ineficiência. O caso da nossa assembleia metropolitana, que não teve nenhum impacto significativo para as maiores integração, coordenação, eficiência e gestão integrada das questões metropolitanas é um exemplo. Ela é questionada pelos municípios e tem até mecanismos interessantes, mas não tem “pega” em um processo político. Temos uma ordem metropolitana que tem servido a outros interesses. O fato de haver, hoje, na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 34 municípios é uma aberração. Eles só servem para interesses de politiquinhos, porque, na verdade, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, do ponto de vista das dinâmicas, das trocas, dos processos comerciais, financeiros, imobiliários e culturais, das relações de deslocamento, de geração de emprego, de renda, de consumo e de pagamento de tributos, não é essa dos 34 municípios. Mesmo na nossa primeira versão, entre 1973 e 1988, um dos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte era Caeté, que não tinha absolutamente nada a ver com a realidade metropolitana, a não ser o fato de que era a terra do Governador Israel Pinheiro. Essa era a única razão pela qual aquele município foi inserido nessa lógica. Hoje, isso está

levado ao ridículo. Grande parte dos 34 municípios são essencialmente rurais, não entraram na dinâmica urbana e, muito menos, na metropolitana.

Outra forma que temos visto é esse reconhecimento, um processo nacional pelos municípios, porque, sozinhos, não dão conta do saneamento, da habitação, do transporte e da preservação ambiental. Quer dizer, se, no passado, eles tinham de arcar com esses ônus sem qualquer forma de contrapartida, sem qualquer forma de compensação, hoje eles reconhecem que, sozinhos, não dão conta. Então, há esse fenômeno, politicamente muito interessante, do consorciamento. Tenho visto a experiência de consorciamentos que nem respeitam divisões constitucionais e administrativas entre Estados. Há municípios no sul de São Paulo se unindo a municípios no norte do Paraná, fazendo consórcios em que um usa a máquina do outro para baratear e racionalizar. Há trinta e tantos municípios no Cariri paraibano fazendo um Plano Diretor comum a todos eles. Nessa leva de Planos Diretores exigidos pelo Estatuto das Cidades, isso tem sido uma marca muito significativa, ou seja, a quantidade de municípios que têm respondido a isso de maneira coletiva. Esse é um processo interessante do ponto de vista político, porque tem “pega” nessa ordem sócio-política. Contudo, juridicamente, são frágeis. Essa ordem, do ponto de vista das decisões tomadas, é muito precária. Muda-se o governo, aquela ordem se acaba e você não garante a legalidade dessas decisões. A única experiência que reputo mais sólida, no Brasil, é uma que não é sustentável: a experiência da Câmara Metropolitana do Grande ABC, uma experiência heróica de sete municípios que estão enfrentando essas questões de transporte, saneamento, habitação, etc., de maneira conjunta. Temos aquela idéia original da constituição, da associação compulsória dos municípios, forçando-os a resolver conjuntamente aquilo que é comum a todos. Eles fazem isso da seguinte forma: criam uma política metropolitana de transportes, que vai desde a tarifa até o ponto do ônibus, a rota do ônibus e a concessão; é tudo integrado e de uma maneira articulada, resultando em uma decisão comum a todos. Mas,

para essa decisão adotada pelos sete municípios, além de ser legítima, do ponto de vista político, ser também juridicamente consistente, ela precisa ir para as sete Câmaras de Vereadores para se transformar em sete leis municipais. Então não é um modelo sustentável, com essa realidade política que temos, de partidos que não são ideológicos, de partidos criados em função dos interesses de pessoas que os abandonam e mudam para outros; e com a burocracia. Enfim, não é um modelo sustentável, mas há um esforço heróico para se conciliar o desafio dito no começo, a legalidade com a legitimidade. Então, a pista dessa experiência é esta, ou seja, não há como impor formatos, modelos, por leis ou por decretos que não tenham “pega” em processos sociopolíticos.

Outro desafio é que o Brasil tem uma tradição de pouca compatibilização do planejamento do desenvolvimento sócioeconômico com o planejamento das políticas públicas. Quer dizer, são duas coisas não muito bem integradas e com um problema mais sério: não há, no Brasil, uma territorialização do desenvolvimento sócioeconômico e das políticas públicas. Política ambiental é um exemplo claro disso. A política de meio ambiente, no Brasil, é uma mera declaração de intenção de preservar, porque, na prática, não há nenhum impacto sobre os processos socioeconômicos. Elas são engolidas pelos processos sócioeconômicos e não há nenhuma territorialização, a começar pelo fato de que ignoram completamente a estrutura fundiária da propriedade privada. Enquanto não houver essa maior associação entre o planejamento do desenvolvimento socioeconômico e o planejamento das políticas públicas, com a devida territorialização e a metropolização dessas políticas, não avançaremos muito.

Para isso, há a novidade de um esforço muito interessante do Governo Federal. Foi criado, na Casa Civil, um espaço único na história política brasileira, o espaço do Comitê de Articulação Federativa. Até então, o Governo Federal atuava no País como se ele fosse um Estado unitário, impondo modelos, processos e tudo o mais. Esse é um espaço de

construção de consensos e de negociação e de resolução de conflitos. Primeiro, foi criado o espaço com os municípios e, agora, foi criado o espaço com o Estado, sendo um dos temas centrais a região metropolitana. O que fazer? Como avançar? Como gerir? Qual ou quais os formatos devem ser pensados? Assim, o Governo Federal propõe que, para haver sustentabilidade, qualquer formato metropolitano deve conciliar a dimensão jurídico-institucional com a dimensão política e com a dimensão financeira. Não basta criar um aparato de gestão que não tenha uma expressão “fundos adequados”. O que dá especificidade à visão do Governo Federal sobre a região metropolitana em relação, por exemplo, a aglomerações urbanas ou regiões administrativas ou de planejamento do desenvolvimento – como uma Sudene ou coisa do tipo –, o que faz a região metropolitana ser muito especial, no Brasil, é a questão da terra. A porta de entrada para avançarmos no tratamento da questão metropolitana brasileira é a ordem territorial, os processos de uso, ocupação, de parcelamento, desenvolvimento do solo e de apropriação dos recursos naturais. Ou seja, essa concentração enorme de pessoas, de atividades econômicas e de poder político que se dá em um território tem impactos sobre ele e depende desses processos de produção do espaço para ser o que é. Essa territorialização dos processos metropolitanos é fundamental, aliás, pela dinâmica do mercado imobiliário nessas áreas, que tem uma vida própria. A decisão tomada, nesses primeiros encontros, foi a seguinte: devido à baixa conscientização do que é região metropolitana e de sua importância, não se deve lançar campanhas sobre ela, porque não haverá um impacto muito grande. Quer dizer, não há movimentos sociais defendendo a região metropolitana, ninguém vai para a rua com cartazes falando de gestão metropolitana. Elas vão com cartazes sobre transportes, habitação e saneamento. Então, houve essa decisão — e também porque existe esse medo do quarto poder — de se introduzir a discussão por meio das políticas setoriais; forçaríamos essa discussão. Por exemplo, uma discussão que já se iniciou é a territorialização de base metropolitana das políticas de segurança pública, porque existe, hoje, uma

compreensão de que toda essa questão da violência urbana é metropolitana e tem a ver com o modelo de urbanização e com esse padrão metropolitano de distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

Da mesma forma, há, por exemplo, a proposta da criação, pelo Governo Federal, de incentivos seletivos para que haja essa cooperação. A palavra é “articulação”, é investir menos em modelos fixos, universais, absolutos, e mais em processos de cooperação, de articulação entre municípios, Estados e União. Assim, investiremos naquela agenda mencionada no começo, o grande desafio internacional de como fazer da gestão metropolitana a instância em que enfrentaremos as duas questões que afligem todos os países: a renovação da ordem da economia urbana falida e fracassada pelo mundo afora, e também a promoção de políticas de inclusão social. Seria o enfrentamento dos processos de produção de pobreza, de segregação espacial, de exclusão social e de degradação ambiental, ou seja, a região metropolitana seria esse lugar privilegiado em que seria feita a renovação da economia, de uma maneira urgente, para incorporar essas diretrizes de inclusão social. Esse é um desafio para o Brasil e para outros países, e devemos enfrentar essa discussão. Então não é uma questão fácil, e há tensões de várias ordens. Não há respostas únicas e, mais, elas não podem ser impostas por leis ou por decretos. Devem ser criadas nos processos sociopolíticos, e, para que eles tenham, realmente, consistência, a primeira exigência é criar-se uma agenda de discussão, promover a conscientização de que esse é um espaço crucial do cotidiano das pessoas.

Voltando ao começo, se falharmos nesse esforço para criar essa agenda, fazer essa discussão e avançar no enfrentamento dessa questão, em 2020, a Pampulha deixará de existir. Obrigado.

## DEBATES

PERGUNTA – *Gostaria de fazer um comentário sobre a legitimidade e a atualidade do que o senhor disse, no caso específico de Belo Horizonte, no que se refere ao abastecimento de água. Na segunda metade da década de 60, começou a ser construída, na divisa dos Municípios de Rio Acima e Nova Lima, a captação do Sistema Rio das Velhas. Esse sistema foi construído para suprir o abastecimento de água em Belo Horizonte, mas, com o crescimento dessa região e o investimento maciço que havia sido feito, ele começou a atender também às novas concessões, como Sabará, Nova Lima, Pedro Leopoldo, que passam a depender também do sistema produtor que estava sendo construído para Belo Horizonte. Passados 30 anos, que é o período de vigência do contrato de concessão, Belo Horizonte falou para a Copasa: vocês atendem 800 municípios, mas nós somos o maior sistema. Queremos esse sistema de volta. Isso abalaria todo o equilíbrio do sistema, porque esses municípios que aqui circundam dependem 100% da água produzida não apenas pelo Sistema Rio das Velhas, mas pelo Rio Manso e pelo Sistema Serra Azul. Conclusão: bno final do ano passado, foi assinado um contrato entre Belo Horizonte e a Copasa, o que acabou expondo a fragilidade do sistema, porque os prefeitos das cidades da região metropolitana entraram em pânico. Se Belo Horizonte reassumir esse sistema, como ficaremos? Belo Horizonte não tem uma gota d'água para abastecimento público nos limites do seu município. Até a água da Pampulha, que antigamente era aproveitada com uma estação de tratamento, ficou tão comprometida que o tratamento convencional passou a não mais corresponder. É um município que não dispõe de água, mas assumiu o poder sobre a distribuição, colocando em pânico os demais municípios, inclusive aqueles que detêm os grandes reservatórios, como Brumadinho e Mateus Leme. Então, há muita coisa a ser feita.*



RESPOSTA – Farei um comentário rápido sobre a questão da água, que é um problema crucial. São Paulo está captando água a 400km de distância, exatamente pela falta de um processo histórico de planejamento e gestão integrada. Esse não é um modelo sustentável, porque depende de tantos pactos e arranjos e não tem uma instância adequada de enfrentamento de maneira orgânica e integrada dessas questões. O problema da água é internacional. A previsão dos analistas é de que as guerras do século XXI serão todas em função de água. É um exemplo clássico. O problema é o mesmo da composição das tarifas de transporte coletivo. Os moradores da periferia acabam sendo penalizados por um modelo de gestão que permite mecanismos de compensação mais adequados, com barateamento das tarifas. O maior impacto acaba sendo no preço dos terrenos, determinando esse padrão de exclusão social refletido na segregação territorial. No que tange ao preço da água, realmente ele é demasiado. O colega da Copasa deve ter um histórico, mas antecipo dizendo que há um sistema de subsídio cruzado que eles utilizam, fazendo com que o abastecimento de água em Belo Horizonte acabe financiando municípios pobres, com dificuldade de abastecimento. No contra-argumento, relativamente à Prefeitura no embate da Copasa, o Município de Belo Horizonte argumentou que isso seria para reduzir esse subsídio cruzado, financiando menos os municípios pobres, para assegurar o abastecimento de água a todos os belo-horizontinos. Esse era o contra-argumento do poder público municipal na negociação da Copasa.

No outro aspecto, o preço da passagem que beneficia deficientes e não atende pessoas doentes funciona como o argumento da água. Há sempre projetos de leis para estender os benefícios tarifários e há sempre uma pressão a conter, porque, a toda nova categoria a se estender, é preciso subir o preço da tarifa para toda a população. Então, há sempre pressão de determinada categoria, querendo que o benefício lhe seja estendido. Mas isso terá sempre uma pressão inversa, no sentido de assegurar o custo da tarifa geral. Se o Poder Legislativo entender por estender, haverá lei tramitando nesse sentido, o que deverá gerar um pequeno aumento para todos.

*PERGUNTA – Tirando o problema da água, tivemos, em alguns momentos, o problema do transporte coletivo. Chegou-se a um denominador comum com uma Câmara de Compensação, o que, de certa forma, nos fazia visualizar a presença desse braço metropolitano no sistema de transporte. Num dado momento, por ocasião do segundo mandato do ex-Governador Newton Cardoso em Contagem, ele criou uma briga e tirou o Município de Contagem da metrópole, o que ficou complicado. Hoje, percebemos a inexistência da Câmara de Compensação e de uma série de coisas que se vão diluindo nesse processo. O senhor falou a respeito da Região Metropolitana de Londres, que tem um gerente e que, em certo momento, passa a ser um grande município ou um Estado pequeno. Na década de 80, quando fui Vereador em Sabará, falávamos da região metropolitana e sobre a possibilidade de uma câmara metropolitana dessa natureza. Não sabemos se a Granbel gerencia a região metropolitana ou se a região metropolitana gerencia a Granbel. Ouvimos dizer que a assembléia metropolitana serve para homologar aumentos de passagens. Cada município tem um sistema de transporte gerenciado de uma forma. O DER gerencia algumas, a BHTRANS gerencia outras. Questiono qual o efeito prático da região metropolitana para essas questões e para uma cidade chamada José de Melo ou Nova União ou Bom Jesus do Amparo, que não têm nada a ver com essa questão de água da Copasa, de transporte metropolitano, e uma série de outras coisas. Qual seria o efeito prático disso?*

*RESPOSTA – Concordo com o seu diagnóstico, que tem tudo a ver com o que eu estava falando em termos da fragmentação, da total falta de integração das políticas públicas e da precariedade desses pactos institucionais, que vão se formando sem ser no contexto de uma ordem constitucional e juridicamente determinada. Basta um prefeito mudar de idéia, e o sistema inteiro quebra. Quanto ao impacto da inclusão de municípios que não fazem parte da dinâmica metropolitana, são apenas expectativas de ganhar mais recursos. São apenas espaços politiquieiros. Não há ligação pela conurbação física nem por outras redes de trocas comerciais, de geração*

de renda ou de empregos com a dinâmica metropolitana. Isso é para gerar a expectativa de que recursos estaduais algum dia chegarão. Há também a própria criação de novas regiões metropolitanas que não são essencialmente metropolitanas.

*PERGUNTA – Os projetos que estão surgindo na Assembléia sobre região metropolitana são basicamente uma necessidade de os municípios se associarem, não necessariamente com as mesmas redes de trocas, com a conurbação, com a proximidade geográfica, mas, com a necessidade extrema de criarem mecanismos de associação e troca de serviços e responsabilidades, porque essa é uma necessidade que eles estão vivendo hoje, principalmente quando se tem um centro urbano maior, que congrega serviços, e uma região de entorno muito dependente desse centro urbano. Para se instituir regiões metropolitanas e ampliar ou diminuir o número de municípios, estamos aqui, nesta Casa Legislativa, justamente para definir essas questões. Quanto à questão do associativismo compulsório, as redes de trocas devem ser suficientemente correlatas com as necessidades do município. Deixar ampliar essas redes significa que os mecanismos de compensação ficarão desvairados, porque teremos de atender municípios como o de Bom Jesus do Amparo, que não tem redes de trocas suficientemente favorável aos municípios do entorno de Belo Horizonte. Nesse sentido, os mecanismos de compensação ficarão debilitados. Qual o ponto de vista do senhor no caso de termos o associativismo compulsório?*

*RESPOSTA – Quanto à idéia de consorciamento e associativismo, esse é um dos grandes avanços que temos verificado no Brasil. Quer dizer, o reconhecimento, pelos municípios, de que, sozinhos, não dão conta. A escala dos problemas urbanos, sociais, ambientais e fiscais é tamanha, que é fundamental a criação de novas formas de organização político-institucional, repactuando o federalismo brasileiro no processo e indicando pistas que levem a uma nova concepção do pacto federativo, que não essa baseada em critérios formais de igualdade, que não correspondem às realidades socioeconômicas e político-institucionais.*

Usar isso para a criação de região metropolitana é um equívoco, porque existe uma especificidade para criá-las. Consórcio municipal pode ser criado para todo tipo de propósito e objetivo, mas região metropolitana é um conceito muito preciso, que deve expressar a realidade de um sistema de processos e trocas que se dão num território. A territorialização desses processos exigirá, inclusive, o planejamento do desenvolvimento territorial. A Sudene é uma região administrativa, de desenvolvimento econômico, já quanto a região metropolitana, sua natureza depende dessa impressão de extensão territorial. São duas coisas que não se confundem.

Mencionei, historicamente, a idéia do associativismo compulsório como sendo a natureza proposta para as regiões em 1967. Hoje, devemos apostar naquilo que leva ao consorciamento, ao associativismo, porém de maneira pró-ativa, construtiva, e não de maneira compulsória. Não há como impor esse processo. Devemos procurar mecanismos de cooperação entre as esferas governamentais, por meio de incentivos seletivos. Precisamos investir na qualidade política desses processos, para que, um dia, dê-se um formato jurídico mais adequado.

Conforme mencionei, como exemplo interessante, a Câmara do Grande ABC, embora ainda não sustentável, devido ao heróico esforço de adequar legalidade e legitimidade, hoje entrou com um pedido junto ao Governo Federal para que essas formas de consorciamento sejam reconhecidas para fins de obtenção de crédito. Se isso for feito, será um grande passo, um grande incentivo ao consórcio. Mas, para isso, critérios devem ser definidos a fim de que não haja colocação de municípios que não têm nada a ver com a dinâmica metropolitana e sim com a expectativa de que recursos virão. Reconhecer o consórcio municipal como uma entidade jurídica de direito pública, e, como tal, passível de créditos e financiamentos, é um grande avanço para que esses processos que têm legitimidade política, aos poucos, também ganhem consistência jurídica.

PERGUNTA – *Professor Edésio, um dos grandes problemas da região metropolitana é a questão do financiamento das políticas públicas. A reforma tributária diz algo a respeito?*

RESPOSTA – Pela primeira vez, houve um esforço único nesse sentido. Inclusive, existe um escritor francês, que escreve muito sobre as políticas públicas e urbanas do Brasil, e que escreveu um artigo elogiando o PPA como sendo um exemplo para o mundo, um esforço de integração e territorialização das políticas públicas. Aparentemente, na história da política pública brasileira, houve um avanço. Porém, do ponto de vista da reforma tributária, essa territorialização, sobretudo de ordem metropolitana, não foi traduzida. Estamos longe disso. Existe um esforço de inserção da agenda metropolitana na discussão de políticas setoriais, na impossibilidade de se fazer uma discussão ampla sobre região metropolitana, devido ao pequeno caráter de mobilização dessa questão no Brasil hoje. Porém, isso ainda não tem se refletido na ordem da distribuição tributária.

PERGUNTA – *Desde a década de 70, com a diminuição do ritmo de crescimento das regiões metropolitanas, está claro que, segundo dados a respeito, essas regiões são o lugar de crescimento da pobreza, da exclusão, etc. Existem trabalhos dizendo que a taxa de desemprego refletida é característica de região metropolitana, e não de cidade de porte médio. Chegamos à conclusão de que as regiões metropolitanas têm uma parte da população caracterizada pela exclusão e pela impossibilidade de reinserção. Qual a posição tomada pelo Governo Federal para resolver o problema da pobreza nessas regiões metropolitanas?*

RESPOSTA – A senhora está chamando de região metropolitana essas áreas tradicionalmente constituídas em torno da Capital. Mas isso não quer dizer que, nas novas áreas de crescimento, de porte médio, não exista a pobreza. Os dados do censo mostraram, claramente, que, mesmo se levarmos em conta municípios com menos de 20 mil habitantes,

quer dizer, municípios pequenos, 37% deles têm loteamentos clandestinos, irregulares, e mais de 20% têm favelas. Portanto, esse padrão de exclusão e segregação é a maneira brasileira de se fazer cidade, independentemente do tamanho dela. Noventa e sete por cento dos municípios com mais de 500 mil habitantes têm favela. Trinta por cento da população de Campinas, que se tornou uma região metropolitana extremamente sofisticada em certos aspectos, estão abaixo da taxa de pobreza absoluta. Essa é uma verdade nacional. Tenho percebido, na discussão do Governo Federal, uma retomada da idéia do planejamento regional que estava desacreditada, abandonada. A dimensão metropolitana ainda está sendo vista como um subcontexto da regionalização, não ganhando especificidade e identidade própria. O Ministério da Integração Regional está prometendo muito em termos de novas idéias e enfoques. Em relação à região metropolitana, o Governo Federal ainda não entendeu que cidade é economia, embora tenha sido tratada, tão-somente, como política social. Isso é um grande equívoco. Internacionalmente, toda discussão sobre gestão metropolitana passa pela questão da inclusão social e da economia. O Governo Federal ainda não entende cidade dessa forma, tratando as regiões metropolitanas somente nas políticas redistributivistas e de compensação. O orçamento divulgado na semana passada é ridículo. Para toda política nacional de habitação social, incluindo as obras em andamento, de urbanização de favelas e regularização; para todas as obras de saneamento ambiental e de transportes; e para todos os programas de reocupação de áreas centrais, foram destinados R\$150. milhões. Enquanto não houver essa compreensão de que cidade não é o palco da economia, mas a própria economia, será muito difícil avançarmos.

*PERGUNTA – A respeito da legalidade e legitimidade, a questão do consócio entre as cidades, que procuram se agregar de forma a captar recursos, quase chega ao nível de um ente federativo. A política econômica do governo é altamente monetária, e a visão traçada aqui é extremamente estruturalista. Até que ponto a legalidade e a legitimidade darão base para os consórcios entre as cidades realmente*

*funcionarem? Com a política monetária, o governo não dá ênfase a esse tipo de crescimento.*

RESPOSTA – Concordo. Como qualquer cidadão brasileiro, também estou ansioso, apreensivo, e quero ver a superação dessa cisão entre política econômica e social. Quero ver o plano “B”, quero ver onde isso tudo vai dar. O que acredito que já avançou foi a criação do espaço da articulação federativa. O mais importante hoje é criar os processos, os mecanismos e os espaços em que esse debate se dará. Daí a importância de um debate como esse, que cria uma agenda de conscientização de um tema ignorado pelos juristas, pelos administradores públicos, pela sociedade em geral. Enquanto não levarmos essa discussão para dentro desses processos que estão sendo abertos e exigirmos a territorialização do orçamento, a integração das políticas públicas, subsídios para as políticas de transporte, não há como se sustentar. E, para ter subsídio, é necessário ter critério, mecanismos, formas de compensação, articulação entre política de transporte e política de uso do solo, senão gera-se esse modelo maluco de expansão urbana e joga-se um modelo de transporte. Aí é que não daríamos conta mesmo, porque a expansão urbana obedeceria apenas à lógica do capital imobiliário. Temos de levar a discussão para esses espaços até ver a cidade como economia e acabar com essa cisão. É um grande avanço, a reivindicação do consórcio do Grande ABC para ser reconhecido como entidade pública. Se essa discussão for para a frente e for reconhecida pela ordem jurídica, estaremos criando uma ordem jurídica mais próxima da legitimidade. Não há uma fórmula pronta e acabada. É necessário ir construindo.

PERGUNTA – *Vimos fazendo um estudo sobre condomínios fechados. Até que ponto esses chamados condomínios fechados de Brumadinho e Nova Lima não são, realmente, loteamentos clandestinos? E como o direito urbanístico poderia dirimir esse tipo de segregação que passam a ser os condomínios fechados?*

RESPOSTA – Não existe uma resposta única. A resposta que atualmente está um pouco mais dominante, por

conta de uma decisão recente do Tribunal de Justiça de São Paulo, é que a ordem jurídica brasileira, tal como se encontra em vigor, não dá conta dessas práticas imobiliárias, socioeconômicas e culturais do chamado condomínio fechado. Essa seria uma forma disfarçada de parcelamento do solo e, enquanto tal, não deveria ser tratada, uma vez que não tem validade jurídica plena. Já existem várias decisões de primeira instância nesse sentido. O Ministério Público de São Paulo tem um trabalho muito agressivo sobre o assunto. Recentemente, uma primeira decisão de segundo grau também confirmou isso. Nesse contexto, só mesmo uma nova lei federal que trate dessa prática e incorpore uma nova figura à Lei de Condomínios de 1964, que não trata dessa maneira de se apropriar do solo urbano. Enquanto não houver a figura jurídica federal, a situação é essa. Na falta da lei federal, vários municípios têm tentado regular, por lei municipal, por meio de inclusão de regulamentos próprios em seus Planos Diretores. Não há como ficar esperando que a lei federal aconteça, mesmo porque, quando vem, em geral bebe na fonte das inovações municipais. O Estatuto da Cidade incorporou uma série de estratégias, de processos e de instrumentos que já haviam sido criados em Porto Alegre, em Diadema, em Santo André, em Recife, em Belo Horizonte, e que tinham sido tachados de inconstitucionais, exatamente porque não havia lei federal. Os municípios têm mais é de enfrentar essa discussão regular, correndo sempre o risco do questionamento da regularidade dessas leis. Originalmente, o condomínio fechado era um dos subprodutos dessa crise do modelo de gestão metropolitana, da falta de planejamento integrado que gerou esse padrão fragmentado. A administração das cidades brasileiras é caríssima em razão dessa fragmentação. Juridicamente, a situação é muito complicada. O Morro do Chapéu, um dos primeiros chamados condomínios exclusivos, estava vivendo uma situação interessante. Naquele momento, muito distante do centro urbano, poucas pessoas construíram. Era para ser casa de fim de semana, não esse bairro que é hoje, tão densamente ocupado. A promessa era de exclusividade, privacidade e tudo o mais. Ao longo da história, Nova Lima questionou isso várias vezes, e chegou a mandar trator para



derrubar porteira. Enfim, chegou-se a um pacto de conveniências, que faz o condomínio fechado continuar existindo pelo Brasil afora, porque o município cobra IPTU mas não presta serviço. É conveniente para o município. Do ponto de vista daquela comunidade, há outro tipo de interesse, como segurança, exclusividade, afastamento da pobreza e tudo isso. Só que, recentemente, os donos da terra original resolveram fazer a segunda parte do Morro do Chapéu. A entrada seria pelo sistema viário já existente. Seriam colocados dois mil lotes no mercado, atraindo uma população enorme, que usaria a mesma infra-estrutura viária. O argumento dos moradores foi que o contrato era de exclusividade, enquanto os herdeiros do loteador alegaram que o sistema viário era um bem público. Por fim, parece que fizeram uma composição, e o acesso será por outro lugar.

Esse tipo de tensão continuará existindo enquanto não houver uma ordem jurídica que dê conta dessa prática incorporada na ordem vigente. Amanhã (20/8/2003), no Congresso, haverá uma discussão importante sobre acabar com os terrenos de Marinha, que são esses terrenos da União ao longo da orla. Se isso realmente acontecer, mesmo levando em conta que um estudo defasado tem de ser modernizado para continuar existindo, corre-se o risco da proliferação de formas de condomínios fechados. Assim, o único acesso às praias será pelo mar. O cidadão terá de saltar de um barco e ir até a praia. Hoje em dia é praticamente impossível entrar em uma praia entre Rio de Janeiro e São Paulo por causa da prática cada vez mais disseminada dos condomínios fechados. Chicago chama esse processo de “brasilianização”. Mais uma vez o mundo se curva perante o Brasil.

*PERGUNTA – Gostaria de ouvir sua opinião sobre Brasília, cidade especial para todos nós, mas que enfrenta problemas sérios que todos conhecemos: segurança (com crescente desrespeito aos direitos humanos), grilagem de terras, favelização, dentre outros.*

*RESPOSTA – Brasília é uma cidade muito interessante, saudada como cidade dos modernistas. Mas, na verdade, é*

uma cidade funcionalista, tradicional, e expressa em seu território todo esse modelo da segregação e da exclusão, de uma maneira muito mais nítida do que percebemos em outras cidades brasileiras, onde esse modelo é muito mais ambíguo. Essa é minha opinião pessoal. Brasília é a materialização no território. É mais próxima das cidades sul-africanas no *apartheid* que qualquer outra coisa. Falamos que Brasília tem o *apartheid* social, mas não tem o *apartheid* jurídico nem o *apartheid* físico, na medida da maior presença das áreas de excluídos nas áreas centrais, com as favelas. Mas Brasília é isso. O plano piloto tem um PIB três vezes maior que a média brasileira, comparado ao de Genebra. E aqueles vazios enormes levando para as cidades-satélites. É a institucionalização da periferia na periferia, sem nada no meio, exatamente como as *town ships* da África do Sul, a 30km ou 40km de distância das áreas equipadas. Até hoje as periferias são totalmente desprovidas de serviços e de infra-estrutura. É a periferia da periferia. Se você quer conhecer Brasília, pegue seu carro e vá até Águas Lindas, em Goiás. É a experiência mais visual da degradação da paisagem. Passa-se do plano piloto para a cidade-satélite, para a periferia da cidade-satélite, para a periferia da periferia da cidade-satélite, até chegar a Goiás, outro Estado, e é o oeste americano. Cresce 30% ao ano, do nada, sem nenhuma infra-estrutura, em uma área de mananciais. São gerados barracos do nada, sem qualquer esforço de planejamento, de gestão, de controle, de repressão. E esse processo todo, não só lá como também no plano-piloto, é muito marcado pela grilagem de terras públicas. Em Brasília há espaço para pobres e, sobretudo, para ricos, e o espaço é apropriado ilegalmente, inclusive por Deputados. Há um na cadeia e quatro sendo processados. Brasília é um modelo de cidade, da forma mais explícita possível, da ilegalidade, da segregação, da exclusão, mas com esse discurso do modernismo. Realmente, o plano-piloto é muito bonito no final da tarde, porque trabalhar dentro dos prédios do Niemeyer é outra forma de punição. Mas ver o pôr-do-sol é muito bonito. Do ponto de vista urbanístico e social, é uma cidade que tem ordens e ordens de violência. E está enfrentando um problema

sério, que é a regularização fundiária dessas áreas. No que diz respeito às áreas de condomínios, a pressão é para que o Governo Federal venda a posição da Secretaria do Patrimônio da União. O Ministério Público quer fazer a venda por meio de licitação, enquanto o governo quer fazer venda direta, tratando tão-somente da dimensão patrimonial. Como se pode vender o que não existe? Como se pode vender o lote tal, da superquadra tal, sendo que o loteamento não foi aprovado? Como tratar disso só do ponto de vista patrimonial, se a realidade urbanística não foi enfrentada? Isso para não falar da realidade ambiental, de áreas de preservação que estão ocupadas. É necessário fazer um esforço para a integração das dimensões patrimonial, fundiária, urbanística e ambiental. Mas não é a proposta do Governo Federal. A ironia é que para os pobres fala-se em concessão de uso. Mantém-se a terra pública e concede-se o direito de morar, exigindo-se a aprovação do loteamento, o percentual de áreas públicas e isso tudo. Para os ricos vende-se, como se fosse só uma questão de regularização dominial. É um impasse. É muito difícil. E pode-se imaginar que a pressão é enorme.

