

**Banco Interamericano de Desenvolvimento
Divisão de Gestão Fiscal e Municipal**

Nota Técnica

**BRASIL
Regiões Metropolitanas (cidade-região)**

1. Objetivo

Esta Nota Técnica enfoca os principais desafios que a temática das regiões metropolitanas apresenta no contexto brasileiro, considerando, em particular, um cenário de fragilidade institucional e de gestão, carências acentuadas de serviços básicos, infra-estrutura urbana e habitação, elevados níveis de pobreza e desigualdade social, problemas ambientais e de segurança ampliados. Esta nota tem uma natureza introdutória visando facilitar o início do diálogo com o país, com o objetivo de conformar uma agenda comum e a identificação de possíveis soluções.

2. Marco de Referência - Regiões Metropolitanas no Brasil

A maioria dos aglomerados urbanos do país apresenta dinâmicas que se estende além das fronteiras da autoridade local, com mercados de trabalho e serviços envolvendo vários Municípios, conformando sistemas com forte interdependência funcional regional (econômica, social e político-administrativo¹). Assumindo conformações variadas, esses territórios locais em rede apresentam vantagens competitivas face à economia globalizada (Krugman, 1996 e 97²), mas também apresentam problemas característicos da metropolização, que afetam tanto as pequenas quanto as grandes cidades.

O processo intenso de urbanização no Brasil, que ocorreu principalmente durante o período de 70 a 90, foi fortemente polarizado pelas áreas metropolitanas. Em 1960, ano que inicia a década em que Brasil se torna um país urbano, as regiões metropolitanas detinham 21,4% da população brasileira num total de 15 milhões. Em 70 este valor cresceu para 25,3%, em 1980 para 28,9%, em 90 alcançou os 28,9% - num total de 42,7 milhões, e atualmente correspondem a aproximadamente 45% da população em 2007 (76 milhões de pessoas) que possuíam em 2000 uma renda agregada mensal de aproximadamente R\$31 bilhões (61% da renda nacional)³. São Paulo, por exemplo, em seis décadas – de 1920 a 1980 – cresceu a uma taxa média anual de 10%.

A revolução urbana, econômica e populacional que o país experimentou entre 1950 e 1980 – o crescimento urbano multiplicou-se por quinze e o PIB quintuplicou - foi acompanhada por um acúmulo de desequilíbrios fiscais, sociais e monetários culminando nos anos 80 com a implosão do seu modelo de desenvolvimento. As regiões metropolitanas brasileiras foram determinantes para o desenvolvimento do país⁴.

¹ As aglomerações urbanas concentram 50% da capacidade produtiva dos países e estão fortemente inter-relacionadas a outras aglomerações nacionais e internacionais.

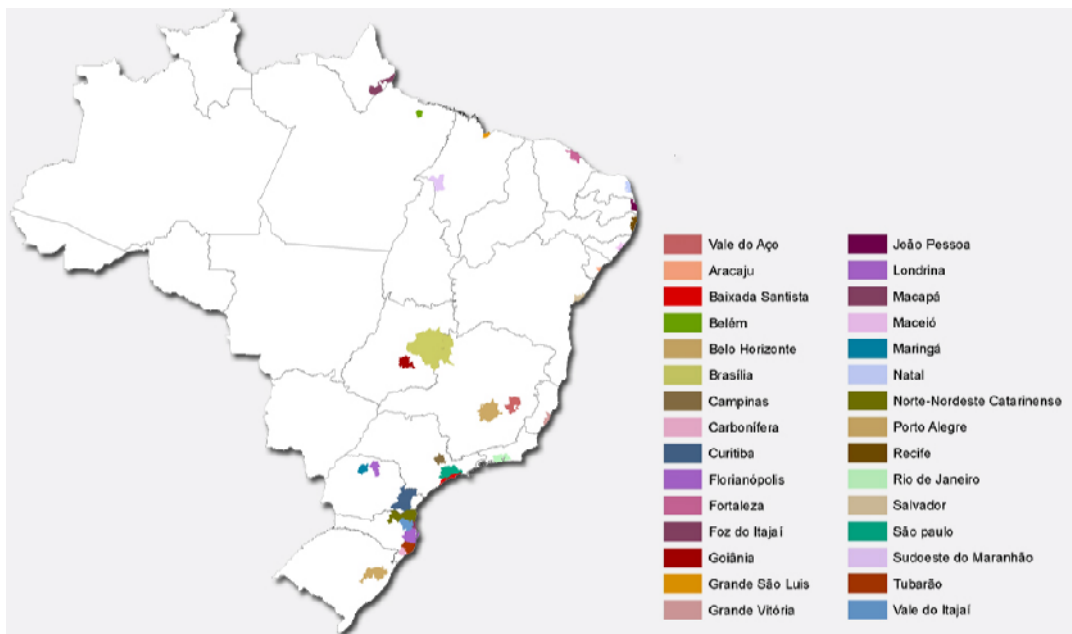
² Krugman, P. 1996. *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge; Krugman, P. 1997. *Geography and Trade*, Leuven University Press e MIT Press.

³ Ribeiro, L. Agosto 2008. *Le Monde Diplomatique Brasil*.

⁴ No universo de 5562 municípios brasileiros 73% abrigam até 20.000 habitantes e apenas 10% concentram quase 80% da população.

Nesse mesmo período a população do país passou de 70 milhões para 146,2 milhões, com um crescimento de 2,1 vezes, enquanto que nas regiões metropolitanas esse valor alcançou 2,8. As regiões metropolitanas que apresentaram maior ritmo de crescimento foram as de Fortaleza, Salvador e Curitiba (acima de 3%), e em todas, houve uma intensificação da concentração nas periferias (3.04% ao ano na periferia contra 1,37% ao ano no pólo). São Paulo e Rio de Janeiro, as duas maiores regiões, acompanhadas de Recife, cresceram bem abaixo desses valores, respectivamente 1,85 ao ano para São Paulo e Recife e 1,01% ao ano para o Rio. Em 1991 todas as regiões metropolitanas brasileiras superaram a população de um milhão⁵.

Em consequência, estas regiões apresentam um quadro de precariedade nos serviços básicos e na infra-estrutura urbana, elevados níveis de pobreza - 50% da população pobre do país e 90% dos domicílios em favelas. Nas 29 regiões metropolitanas (30, se incluída a RIDE DF) instituídas por lei (num total de 463 municípios), 1 em cada 4 habitantes vive em condição de pobreza e 31% da população sofre com um serviço deficiente de saneamento básico (água e esgoto). Áreas metropolitanas como São Paulo, com fortes características industriais, sofreram ainda um impacto direto da reestruturação da economia global dos anos 90 e enfrentam uma problemática de grande concentração de indústrias obsoletas, o que as obrigaram a buscar alternativas de re-estruturação produtiva.

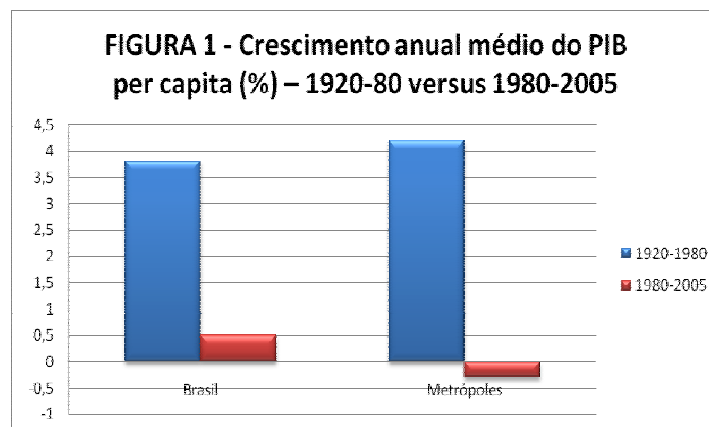


Regiões Metropolitanas no Brasil (Fonte: Sol Garson).

Entre 1980 a 2005 o país estagnou economicamente. Perdeu-se uma geração – no Rio de Janeiro o crescimento do PIB foi de 0,27% ao ano e o de São Paulo foi de 1,5% ao ano. Ou seja, a população cresceu, mas não gerou riqueza. As taxas de desemprego no período rondaram os 12% ao ano. Enquanto no período do nacional desenvolvimentismo, presenciamos uma taxa de crescimento econômico maior nas regiões metropolitanas que a taxa verificada no resto do país (o que significa que a espinha dorsal do crescimento estava concentrada nas regiões metropolitanas), na fase mais recente verificamos uma inflexão no papel das áreas metropolitanas. Elas absorvem uma parcela grande do acréscimo populacional, mas passam por estagnação econômica resultante de um processo de fraturas

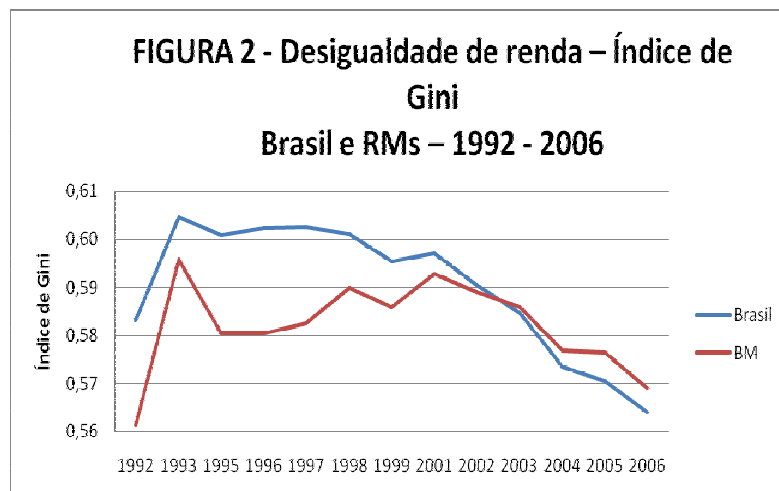
⁵ Bremaeker, F. 2000. *Evolução Demográfica dos Municípios das Regiões Metropolitanas Brasileira, segundo base territorial de 1997*, Ibam, Rio de Janeiro.

das cadeias produtivas e uma fase excessivamente prolongada de maturação nos principais vetores e setores de desenvolvimento econômico, e também já não acompanham com a mesma intensidade a queda nos índices de desigualdade verificados no país. A dinâmica econômica deixou de ser capaz de gerar oportunidades por causa de uma falta de competitividade e flexibilidade empresarial e institucional⁶, com aumento do desemprego e precarização das relações de trabalho, o que culminou com o que André Urani do IETES chamou de um **"mal estar metropolitano"**, caracterizado pela informalidade, imobilidade social e por um sentimento de frustração e ressentimento pela incapacidade de atender às expectativas.



Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IEST Dados e Tabulações Regiões Metropolitanas - <http://www.iets.org.br/>

Nos últimos 10 anos a desigualdade social no país tem diminuído, mas esta continua sendo maior nas regiões metropolitanas. Os municípios ricos e os mais pobres das regiões metropolitanas estão separados por um século de desenvolvimento humano. Em uma mesma cidade, cruzando uma rua, é possível encontrar renda per capita dezessete vezes superior, se ganha 13 anos de expectativa de vida, o analfabetismo decresce em 9% e se ganha 3 anos em média de escolaridade. Oito décadas de diferença na qualidade de vida separam os bairros pobres dos menos pobres em municípios pobres. Muitas metrópoles já não têm capacidade de gerar riqueza, sendo dependentes das transferências governamentais. No Rio de Janeiro, 29,3% da renda vêm de aposentadorias e pensões, o que pesa mais do que a renda proveniente das empresas. A pobreza e a indigência caem lentamente.



Fonte: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IEST Dados e Tabulações Regiões Metropolitanas - <http://www.iets.org.br/>

Apesar dos grandes desafios que representam, as regiões metropolitanas brasileiras constituem um grande ativo para o desenvolvimento do país e de suas regiões – concentram uma grande capacidade produtiva correspondendo a 58% do PIB nacional em 2005, 62% da capacidade tecnológica e 80% das sedes das 500 maiores empresas do país. Possuem também a maior capacidade de investimento público⁷ - correspondendo a 70% da receita dos tributos municipais, a 46% das receitas/despesas totais municipais e a 42% dos investimentos municipais.

As primeiras tentativas de trabalho com o tema metropolitano no país remontam dos anos sessenta, e, embora já tenha sido prevista na Constituição de 1967, a constituição formal das regiões metropolitanas se deu de forma autoritária e centralizada pelo regime militar por meio de uma lei federal em 1973⁸. A Constituição de 1988 delega definitivamente a competência para a conformação e organização das regiões metropolitanas à esfera estadual por meio das Constituições Estaduais, o que tem avançado de forma tímida, em especial se comparado com o fortalecimento da autonomia e protagonismo dos governos locais. Ainda assim, nesse cenário de democratização e maior autonomia local, um sem número de regiões metropolitanas vêm assumindo novas obrigações, num contexto adverso de fragilidade institucional, carência de um marco legal e de instrumentos de ação, e com estruturas financeiras, de governança e gestão precárias. É também a constituição de 88 que consolida o processo de autonomia municipal fortalecendo a base tributária dos governos sub-nacionais, através da Lei de Responsabilidade Fiscal, e aumentando o volume das transferências intergovernamentais, elevando os municípios à condição de entes federados⁹.

Algumas experiências relevantes e inovadoras podem ser destacadas, como é o caso de São Paulo com a Gestão das Bacias Hidrográficas ou com o enfrentamento de problemas críticos regionais (destinação e tratamento de lixo, gerenciamento de recursos hídricos, proteção de mananciais, garantia de níveis de emprego e renda, estratégias de desenvolvimento

⁷ A grande maioria dos municípios brasileiros tem uma reduzida capacidade de tributação do território e é fortemente dependente das transferências inter-governamentais. Essa debilidade comumente acompanhada por uma fraqueza administrativa e institucional.

⁸ A Lei Complementar Federal nº 14 de 8/6/1973 estabelece 8 regiões metropolitanas (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza) e a Lei complementar nº 20 de 10/3/74 institui a do Rio de Janeiro.

⁹ Losada, Paula Ravanelli, *A lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social do país. Artigo apresentado no II Curso de Desenvolvimento Local e Regional da Associação Brasileira de Municípios. Mimeo, 2006.*

local/regional) por iniciativa de um conjunto de municípios constituídos no Consórcio Intermunicipal da Região do ABC (1990) e pelo Governo do Estado do Paraná (SEDU / COMEC¹⁰), com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Nos dois casos a participação e apoio dos três níveis de governo – municipal, estadual e federal – foram peça-chave para o sucesso da iniciativa. A experiência de cooperação intermunicipal e intergovernamental é, entretanto, muito incipiente no Brasil, concentrando-se na região sul e sudeste, e em 59,4% dos municípios metropolitanos ocorre na área de prestação de serviços de saúde. Em habitação e desenvolvimento urbano esse percentual é muito inferior correspondendo a 24,5% e caindo para 17,9% no setor de transportes¹¹.

Muitas dessas experiências metropolitanas buscam favorecer o desenvolvimento endógeno, potencializando os ativos locais e mobilizando entes públicos e privados para uma melhoria integrada da qualidade de vida, do entorno físico e produtivo, a partir da identificação e implementação de projetos estratégicos estruturantes.

A prioridade dada pelo PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) do Governo Lula a 12 Regiões Metropolitanas¹² e a criação de um Comitê para tratar do tema¹³ sinaliza, ainda, a importância dada à questão pelo Governo Federal, que considerou, em particular, a concentração maior de carências de infra-estruturas nesses territórios, e previu no Programa, uma meta de acréscimo da ordem de 27% de água e 36,3% de esgoto, tomando como base os valores de atendimento no ano 2000¹⁴. O investimento previsto do PAC no período de 2007 a 2010 no setor de saneamento e habitação alcança 78 bilhões de reais, que somados a uma contrapartida estadual e municipal de 17 bilhões, totalizará 95 bilhões de reais. A meta é atender 7 milhões de famílias com abastecimento de água, 7,3 milhões de famílias com esgotamento e 3,96 milhões de famílias no setor habitacional.

3. A Experiência do Banco

A experiência do Banco na matéria ainda é muito tímida. Alguns programas que enfocam a problemática das regiões metropolitanas, são, por exemplo, o projeto na Argentina "*Desarrollo Integral de Grandes Aglomeraciones Urbanas del Interior* (GAU - 1068/AR)" e o "*Programa de Apoyo a la Gestión Urbana – Región Metropolitana de Buenos Aires*" (AR-T1010). O GAU apoiou duas áreas metropolitanas, Rosário e Córdoba, na execução de investimentos setoriais baseados em um Plano Estratégico de Aglomeração resultante do acordo entre os municípios das respectivas áreas metropolitanas. O Programa de Buenos Aires deu assistência técnica a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Governo da Província de Buenos Aires para a formulação de diretrizes de desenvolvimento para a Área Metropolitana de Buenos Aires. Essas diretrizes definem, a partir de uma visão metropolitana, eixos setoriais de desenvolvimento em uma variedade de temas: transporte de carga e passageiros, desenvolvimento econômico, energia, saneamento etc. Propõem ainda, intervenções e modelos de gestão em temas de responsabilidade exclusiva do executor: gestão do solo no peri-urbano da aglomeração, criação de um sistema de parques metropolitanos etc. Essas experiências permitiram ao Banco adquirir uma perspectiva concreta dos problemas de desenho e execução de programas metropolitanos, que emanam

¹⁰ Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná e Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba.

¹¹ IBGE, Pesquisa de Informações básicas Municipais: perfil dos Municípios: gestão pública 2001, Rio de Janeiro -2003

¹² Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Curitiba, Porto Alegre e RIDE DF.

¹³ Comitê de Articulação Federativa (CAF), Grupo de Trabalho (GTs) sobre Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microregiões, Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, Sub-Chefia de Assuntos Federativos da Casa Civil, que tem entre seus objetivos pactuar com os entes federativos uma agenda estratégica para as regiões metropolitanas e fortalecer mecanismos de pactuação inter-governamentais.

¹⁴ Censo IBGE 2000.

nas conclusões e recomendações contidas no livro "Governar las Metrópolis" publicado em 2005.

O Banco possui uma rica experiência de operações urbanas setoriais e multisetoriais realizadas junto a governos nacionais, regionais e municipais na região. Dentre os quais programas diretos com os municípios e estados que incluem diversos programas de setoriais de saneamento urbano (Montevideo, Quito, Medellín, entre outros), e de transporte metropolitano (Curitiba, Lima, São Paulo e Cali). Também possui ampla experiência em programas de empréstimos multisetoriais em desenvolvimento urbano intermediados por entidades nacionais (Financeira de Desenvolvimento Territorial em Colômbia, ou estadual (Paraná) no Estado do Paraná), assim como programas de transferências para investimentos urbanos municipais (Paraná no Estado do Paraná e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional do Chile). Possui ainda uma vasta experiência no desenho e execução de programas pioneiros de urbanização de favelas, de melhoramento de bairros e de desenvolvimento urbano integrado, destacando-se em particular no Brasil o Programa Habitar-Brasil, Favela-Bairro e o Programa Paracidades, contando também com uma ampla gama de estudos publicados no setor.

A recente Iniciativa "Cidades Clientes" reconhece a possibilidade de expandir significativamente o apoio aos investimentos nas regiões metropolitanas, mediante empréstimos a consórcios e entidades sub-nacionais, especialmente em razão da liderança que o Banco desfruta frente a outras entidades financeiras multilaterais em temas como melhoramento de bairros, recuperação de áreas centrais, desenvolvimento econômico, apoio ao processo de descentralização e fortalecimento da gestão financeira e administrativa dos Municípios. Prevê a elaboração de estratégias de desenvolvimento das cidades, de promoção da imagem das cidades como lugares de negócios e planos estratégicos de ação para promover o desenvolvimento econômico local.

4. Oportunidades e Diretrizes de Ação

O processo de descentralização no país consolidado a partir de fins dos anos 80 resultou em redistribuição de funções entre diferentes níveis de governo. A tarefa de delegar funções e recursos a instituições relativamente fracas, por si só complexa, é acompanhado de dificuldades na coordenação de diferentes jurisdições na prestação dos serviços. A prestação dos serviços em regiões metropolitanas usualmente implica a utilização de recursos e a operação de infra-estruturas que ultrapassam as fronteiras de um Município. Conseqüentemente, vários governos locais devem articular suas ações, em alguns casos, entre diferentes níveis de jurisdição e de governo.

A gestão metropolitana e sua governabilidade estão diretamente vinculadas a procedimentos participativos de tomada de decisões das múltiplas partes interessadas. Do ponto de vista econômico, a boa governança das áreas metropolitanas ganha importância ainda maior em função dos desafios que enfrenta, tais como, adequada provisão de infra-estrutura, estruturas de apoio à competitividade produtiva e serviços urbanos visando aumentar a competitividade das empresas, entre outras. Mas a questão metropolitana continua sendo um problema "em aberto", o que tem contribuído para agravar as desigualdades sócio-espaciais e os desequilíbrios regionais - que se refletem igualmente nas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas.

Como conseqüência do processo de descentralização administrativa e financeira que o Brasil está consolidando, um número cada vez maior de regiões metropolitanas assume novas responsabilidades sem que as mesmas estejam formalmente estabelecidas como instâncias

de gestão. Para o sucesso desse processo, além da necessidade de definir uma agenda comum de políticas públicas e responsabilidades descentralizadas, é preciso estabelecer estruturas institucionais formais e mecanismos de implementação.

Atualmente, as regiões metropolitanas o fazem de modo informal ou por meio de modelos institucionais diversos - consórcios de cidades, fóruns de desenvolvimento local, constituição de agências de fomento ou desenvolvimento supramunicipais ou intermunicipais, contratos de cooperação com propósito específico, cooperações voluntárias etc. - já que o marco atual do federalismo fiscal não reconhece uma entidade regional capaz de vincular os municípios horizontalmente, e não permite acesso a fontes de financiamento de longo prazo. Em muitos casos o ente estadual assume o papel de liderança ou de facilitador, mas a situação tende, ocasionalmente, a exacerbar a competição entre estados e municípios.

A aprovação e regulamentação da Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107 de 6 de abril de 2005) representa um ponto de partida para o compartilhamento das soluções e dos custos associados, dentro de um quadro de segurança jurídica, permitindo avançar para uma situação de maior articulação e pactuação política (horizontal e vertical) entre entes federados na construção de uma ação compartilhada de âmbito regional e intermunicipal, para a gestão consorciada e o financiamento de políticas públicas.

Nesse contexto, as regiões metropolitanas enfrentam grandes desafios para resolver os problemas urbanos mais prementes que aflingem seus municípios, compartilhando a busca de soluções e promovendo seu desenvolvimento socioeconômico. A experiência com cidades demonstra, entretanto, que essas intervenções serão mais efetivas se tiverem um caráter integral, combinando ações de caráter multi-setorial, de forma a oferecer soluções e serviços mais completos aos problemas locais e regionais. O tratamento dos problemas metropolitanos no seu conjunto constitui uma estratégia de gestão pública que melhora a eficiência do investimento e a solução dos problemas, obtendo um ótimo de benefício, superior ao que se conseguiria ao tratar as soluções de forma individual, para cada município, quando comparado há uma lógica estritamente setorial, ainda que operações específicas possam ser setoriais.

Simultaneamente, nos encontramos em uma situação na qual não existem ferramentas prontas para enfrentarmos esses problemas na dimensão que se apresentam. Existe, entretanto, **uma oportunidade** que se encontra na adoção de um **enfoque territorial integrado** para os problemas – e não meramente no enfoque setorial – e na busca de **novas governanças** – novos níveis de governo e de colaboração, acionando ainda instâncias privadas de interesse público – **novas associações** com o setor privado e a sociedade civil – suas forças vivas, em torno de **desenhos variáveis**. É urgente retomar a discussão metropolitana no Brasil apoiada no desenvolvimento de uma nova cultura política e administrativa e de parceria e cooperação intergovernamental.

Por último, trabalhar com áreas metropolitanas no seu conjunto, supõe ainda uma oportunidade para melhorar as condições urbanas dos municípios menores – de menos de 200.000 habitantes-, que são os mais frágeis e dependentes do desenvolvimento da metrópole e que ao serem integrados dentro de um planejamento regional se beneficiariam de investimento.

5. Desafios

Principais problemas setoriais a serem tratados de forma multi-setorial

As regiões metropolitanas são espaços de inovação e empreendedorismo aonde se concentra grande número de ativos, que em larga medida ficam comprometidos por um crescimento territorial desordenado, que convergem desafios urbanos importantes referentes à baixa qualidade de vida, pobreza, exclusão social, altas taxas de desemprego, informalidade, desestruturação econômica, condições precárias de mobilidade, insegurança, ocupação irregular dos solos, deterioração de fontes hídricas, saneamento deficiente e degradação ambiental, entre outros.

Essas regiões se deparam com dificuldades crescentes para induzir um padrão de crescimento integral mais ordenado e sustentável, que possa reduzir os desequilíbrios característicos entre centro-periferia, impulsionar estratégias de descentralização macro-espacial das atividades econômicas e fortalecer pólos sub-regionais, o que se constitui em um desafio maior de estruturar e ordenar o próprio território de forma a integrar políticas setoriais.

Nesse sentido, um primeiro desafio é a construção de uma **agenda comum**, capaz de estabelecer um compromisso por parte dos vários governos municipais e estaduais, além de aglutinar interesses (muitas vezes conflitantes). Essa agenda deve permitir a construção de uma **visão pactuada** que em longo prazo possa consolidar um modelo metropolitano de ordenamento territorial que equacione a relação centro-periferia e contemple suas várias dimensões (socioeconômicas, ambientais e urbanísticas) de modo a configurar uma **cidade-região** articulando transporte público e mobilidade ao uso e ocupação do solo e desenvolvimento econômico. Para evitar um eventual esvaziamento do processo de planejamento, propõe-se a definição de uma agenda que incorpore alguns temas chaves e um esforço gradual de coordenação setorial que vai se aprofundando e enraizando em um processo de aprendizagem coletiva rumo a uma governança regional mais forte.

Governança metropolitana – arranjos institucionais e potencialidades

É difícil para as prefeituras enfrentar de forma individual problemas que ultrapassam seus limites territoriais e avançam sobre territórios vizinhos, ou seja, problemas de nível metropolitano. No contexto atual existe um vazio de governabilidade da região metropolitana, é mais difícil produzir desenvolvimento sustentável nesse ambiente institucional de contornos indefinidos. O principal desafio é a construção de um **arranjo institucional adequado** que permita sustentar e operacionalizar uma agenda consistente que possa definir, executar e gerir ações públicas em vários horizontes temporais - curto, médio e longo prazo, sua repartição fiscal e a superação dos constrangimentos jurídicos, ultrapassando os arranjos de políticas tradicionais e evoluindo para modelos de acordos voluntários flexíveis e apoiados em uma gestão negociada por projetos e por consensos.

É importante explorar novas estruturas institucionais, tais como os **consórcios intergovernamentais** (estados e municípios) ou **autarquias municipais consorciadas** baseadas na Lei dos Consórcios e regulada pelo regime de direito público (que subscrevam um protocolo de intenções), e que sejam reconhecidos como entes federativos, recebendo transferências governamentais, e eventualmente com acesso a financiamento (interno e externo). Há ainda as sociedades de economia mista. Em que pese o caráter voluntário dessas associações, uma entidade metropolitana como ente federativo parece, no momento, ser um objetivo inalcançável no curto prazo. O caminho poderia ser, por exemplo, delegar responsabilidades em **consórcios temáticos** focados em projetos específicos, definidos territorialmente com "caráter licitatório", orientados para a resolução de problemas específicos e delimitados, com ações concretas (ie. planos de regularização fundiária, de requalificação de centros, zoneamento metropolitano, fiscalização etc). Esses consórcios temáticos seriam aglutinados por um **consórcio gestor multi-setorial**.

Esses vários arranjos institucionais desenhados de maneira flexível e ajustados a cada contexto local poderiam, por exemplo, estar sob uma única coordenação, ou seja, se constituiriam em uma associação de municípios apoiados em um **fundo único metropolitano**, cujo acesso ocorreria mediante apresentação de projetos que integrem uma agenda acordada.

Financiamento

Nas regiões metropolitanas as grandes necessidades de investimentos públicos e privados requerem uma ação orquestrada dos vários atores, sob a forte liderança de um setor público que tenha uma visão estratégica de desenvolvimento regional. É necessário também, criar um ambiente favorável para que estados e municípios cooperem no estudo, na busca de soluções, no financiamento e na execução de projetos que possam de fato resolver de maneira integrada problemas metropolitanos. A viabilidade de uma ação coordenada (horizontal e vertical) na execução de projetos de interesse comum metropolitano dependerá em grande medida dos instrumentos financeiros disponibilizados.

A organização fiscal atual não facilita esse ambiente. A autonomia dos três níveis de governo (União, Estados e Municípios) dificulta a cooperação, o exacerbamento de um municipalismo autárquico e o fato de não existir um ente no nível metropolitano com existência fiscal deixa a questão metropolitana unicamente na mão do ente Estadual, obstaculizando o enfrentamento da problemática metropolitana. A estrutura fiscal dos municípios evidencia a partir de 1993 o aprofundamento das relações diretas da União com os municípios, com as transferências dos estados limitadas à aquelas obrigatórias pela constituição, enfraquecendo sua capacidade para coordenar políticas de interesse metropolitano.

A carência de recursos para a realização de investimentos, a falta de racionalização das ações implementadas pelos vários agentes em setores de infra-estrutura e serviços urbanos, onde há necessidade de investimento de altos montantes e contínuos em um médio prazo, o decréscimo do gasto municipal nessas áreas entre 1998 e 2003 cedendo espaço para os setores de educação e saúde¹⁵ (que têm recursos assegurados constitucionalmente a cada exercício fiscal) e para despesas com gastos correntes, um crescente engessamento do orçamento municipal¹⁶, e a perda de capacidade fiscal dos municípios núcleo das regiões metropolitana resultantes do baixo crescimento econômico, contribuem para agravar esse quadro. A composição das fontes de financiamento do investimento mostra ainda forte dependência da poupança corrente e de recursos não assegurados em longo prazo, e um reduzido número de municípios com acesso a crédito¹⁷.

Nas regiões metropolitanas, onde há grandes assimetrias, mudanças na organização fiscal poderiam ser capazes de dar conta das desigualdades na distribuição da riqueza e nas necessidades de investimento – alocando os maiores recursos onde estão os maiores gastos, e procurando redistribuir recursos entre municípios, de forma a instrumentar a cooperação financeira entre entes federativos, apoiando uma política de desenvolvimento regional. O

¹⁵ Dados do IBGE (Despesas por Funções) indicam uma diminuição de 10 pontos percentuais entre 1998 e 2002 no gasto com essas funções e uma redução de 5% nos gastos com saneamento e habitação. Segundo Afonso e Biasoto Jr (2006) o investimento público entre 1995 e 2003 caiu de 4,7% para 2,96% do PIB, sendo que a participação em infra-estrutura caiu de 56,4% em 1995 para 37,5% em 2003.

¹⁶ Na maioria das regiões metropolitanas mais de 70% dos gastos possuem forte inércia. Das transferência por partilha de receitas, 40% são vinculadas a saúde e educação, ficando os demais serviços dependentes dos tributos remanescentes.

¹⁷ Segundo Sol Garson (Regiões Metropolitanas: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas, Tese de Doutorado, UFRJ, 2007) as receitas de operações de crédito sustentam 14% do investimento dos municípios núcleo de regiões metropolitanas.

condicionamento dos financiamentos de organismos e bancos a projetos metropolitanos integrados, ou o uso de incentivos seletivos, poderiam ser também instrumentos de grande envergadura para a promoção de um desenvolvimento mais equilibrado das regiões metropolitanas brasileiras, dentro de uma atuação mais proativa de diferentes níveis de governo e de parceiros privados.

6. Áreas de possível atuação do Banco no Brasil

Os principais objetivos do desenho de um programa metropolitano devem focar-se em: (i) reduzir as externalidades negativas; (ii) promover a melhoria do entorno físico e produtivo; e (iii) lograr o fortalecimento institucional metropolitano, sendo totalmente compatíveis com as cinco áreas principais da ação do Banco no Brasil: (i) modernização do Estado; (ii) desenvolvimento econômico e competitividade; (iii) pobreza; (iv) meio ambiente; e (v) integração regional.

Para atingir esses objetivos perspectiva-se o desenvolvimento de ações nos seguintes campos: 1. Resíduos sólidos; 2. Ambiente e recursos naturais; 3. Uso, política e gestão de solos; 4. Transporte e Mobilidade; 5. Habitação e Regularização Fundiária; 6. Cidadania e Segurança Urbana; 7. Espaços públicos e redes de serviços sociais; 8. Desenvolvimento econômico local, competitividade e emprego; 9. Planejamento estratégico e setorial; e 10. Governança e Gestão Metropolitana.

Uma boa estratégia seria iniciar uma aproximação nos vários níveis de governo – federal, estadual e municipal (com ênfase na cidade pólo metropolitano¹⁸), de forma a iniciar a abordagem da problemática para, eventualmente, identificar em parceria, uma agenda comum e soluções. Um cenário adequado para o arranque de um programa deveria considerar: (a) a existência de massa crítica sobre a temática metropolitana, que indique a existência de uma liderança na matéria – planos regionais, diretrizes metropolitanas, planos estratégicos, diagnósticos globais e setoriais etc; (b) existência de capacidade institucional e, preferencialmente, de alguma forma de organização intra ou suprametropolitana; e (c) bom canal de comunicação e relacionamento entre a cidade pólo e o ente regional (em particular com o ente estadual).

¹⁸ Em média as regiões metropolitanas possuem entre 60 a 70% da sua população concentrada nesses municípios pólo. Porto Alegre e Recife eram as únicas regiões com melhor distribuição populacional, com valores bastante inferiores ao redor dos 40%. Apesar da desaceleração do crescimento populacional das regiões metropolitanas, essa tendência de deslocamento para os municípios da periferia se acentua na década de 90 (Bremaeker, F. 2000. *Evolução Demográfica dos Municípios das Regiões Metropolitanas Brasileiras, segundo base territorial de 1997*, Ibam, Rio de Janeiro).