

Título

Institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil: Comparando Aspectos Institucionais da Região Metropolitana de Belo Horizonte com a Região Metropolitana de Manaus.

Autoria: Mauricio Brilhante de Mendonça

Resumo

Vários problemas e soluções enfrentados pela administração pública de uma cidade transcendem os limites territoriais e legais da jurisdição de um só ente federativo, exigindo que se estabeleçam processos de gestão compartilhada entre um ou mais destes entes, o que tem exigido o desenvolvimento de processos de governança complexos que sejam ao mesmo tempo democráticos e eficazes. Esta situação é preponderante nas chamadas Regiões Metropolitanas. Este artigo tem o objetivo de analisar as regiões metropolitanas de Belo Horizonte-MG e de Manaus-AM quanto aos seus processos de institucionalização, seus campos de atuação, estrutura básica de suas agências de gestão e seus processos decisórios. O artigo revisa conceitos teóricos utilizados no estudo da gestão metropolitana como descentralização, autonomia local, cooperação intermunicipal, metrópole, aglomeração urbana, área metropolitana, região metropolitana, Região Integrada de Desenvolvimento e Microrregião e faz breve descrição da evolução da institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil desde as primeiras iniciativas da década 1960 à Constituição Federal de 1988 que possibilitou aos estados criarem mecanismos institucionais de gestão metropolitana permitindo a criação de processos de governança capazes de promover uma gestão cooperativa. Conclui-se que os mesmos mecanismos que podem incentivar a autonomia local de cidades e regiões que compõem as áreas de influência das metrópoles e gerar emponderamento local e mecanismos de governança democráticos e cooperativos podem também promover constrangimentos institucionais capazes de influenciar direta e negativamente no grau de autonomia política local, municipal e nas iniciativas de cooperação intermunicipal, uma vez que um ente mais poderoso econômica e politicamente, que no caso específico das regiões metropolitanas brasileiras são os poderes executivos dos estados federados, tem a possibilidade não só de formular as regras a seu favor como também de usar de seu poder institucional, econômico e político para constranger iniciativas locais ou sub-regionais que não sejam de seu interesse direto ou imediato. As formas como estão estruturadas os modelos organizacionais de gestão metropolitana tanto em Manaus como em Belo Horizonte apresentam aspectos das suas estruturas e funcionamento que podem ser prejudiciais aos interesses dos municípios menores. Do ponto de vista teórico, a área que a legislação do Estado do Amazonas resolveu chamar de Região Metropolitana não constitui uma área metropolitana. Contudo, não se pode negar que é uma área sob forte influência da metrópole Manaus. E neste sentido, a institucionalização da Região Metropolitana de Manaus pode ser um ponto de partida para que o Governo do Estado do Amazonas e a prefeitura da cidade de Manaus, juntamente com os municípios mais próximos desta cidade-polo, possam antecipar-se a problemas que certamente surgirão com o passar dos anos e a evolução da integração entre estas cidades. Assim, pensar, debater e discutir antecipadamente problemas ainda incipientes pode resultar em um processo de planejamento mais competente, eficaz e adequado.

Introdução

Este artigo analisa aspectos formais das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte-MG e Manaus-AM com objetivo de comparar seus processos de institucionalização, campos de atuação, estrutura básica de suas agências de gestão e processos decisórios. O artigo revisa alguns conceitos teóricos utilizados no estudo da gestão metropolitana que tem aspectos peculiares por envolver mais de um ente federativo. O texto também discute os processos de descentralização, ocorridos sob a égide da Constituição Federal de 1988 - CF/1988), no que tange a criação e gestão de Regiões Metropolitanas-RMs, ampliando a análise também para identificação de constrangimentos ou incentivos destas estruturas organizacionais à autonomia local e à cooperação intermunicipal.

O artigo está dividido em três partes. A primeira seção procura estabelecer referenciais teóricos e conceituais acerca dos termos descentralização, autonomia local, cooperação intermunicipal, metrópole, aglomeração urbana, área metropolitana, região metropolitana, Região Integrada de Desenvolvimento, Microrregião e sobre o processo de institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, a partir de uma visão institucionalista acerca da capacidade das instituições em incentivar ou constranger o comportamento de atores sociais. A segunda seção apresenta uma análise da legislação vigente que estabelece os critérios de gestão de duas Regiões Metropolitanas: Belo Horizonte e Manaus, para através desta análise tentar identificar traços centralizadores ou descentralizadores da gestão intermunicipal em Regiões Metropolitanas. A justificativa para a escolha dessas duas RMs é o fato de que a Região Metropolitana de Belo Horizonte é uma típica região metropolitana instituída em 1973 e que está em pleno processo de renovação da sua forma de funcionamento. Por outro lado, a Região Metropolitana de Manaus é recente, criada em 2007, vista como um campo de oportunidades para pesquisas diante do referencial teórico já existente de outras regiões metropolitanas do país.

1. Referenciais teóricos e conceituais

1.1 Descentralização no Brasil

O período de transição da ditadura militar para o restabelecimento da democracia foi um processo longo que se institucionaliza com a CF de 1988 e culmina com a realização de eleições diretas em 1989 para Presidente da República. No entanto, este não é um fato perdido no tempo, mas o resultado de um longo processo de disputas políticas em que se pode destacar alguns momentos relevantes que se iniciaram ainda na década de 70 como (a) o fim das medidas de exceção em 1978; (b) o processo de anistia política e a reforma partidária em 1979; (c) a realização, em 1982, de eleições diretas para escolha dos governadores das unidades federadas; (d) o movimento “Diretas Já”; e (e) o próprio governo de transição (Tancredo Neves/ José Sarney) no período de 1985 a 1989 (CONDATO, 2005).

Ao analisar o período de transição do Estado Novo para a Democracia, em 1945, Nunes (2003, p. 68) alerta que as transições são períodos importantes “porque é durante os anos iniciais de um regime que se forja a redefinição do instrumental institucional”. Desta forma, a configuração e formato do novo regime “dependerão do tipo de transição que venha a ocorrer: que forças o sustentam e que forças o manipulam”.

Portanto, a institucionalização de uma nova Constituição, seja esta outorgada, pactuada ou promulgada através de um processo democrático, significa uma reforma na estruturação do Estado e isto pode incluir mudanças abrangentes na formação dos poderes públicos, forma de governo e aquisição do poder de governar, da distribuição de competências e do estabelecimento de direitos, garantias e deveres dos cidadãos.

Theret (2003, p. 249) tentando chegar a uma concepção “mediana e sintética” acerca das instituições utiliza uma definição de Commons (1990) que define de forma ampla instituição

como o resultado de toda transação entre pessoas envolvendo regras operativas que estabilizam a tensão entre as outras duas dimensões das transações, que são o conflito e a cooperação. Assim, instituição é aquilo que permite estabelecer uma tensão dinâmica entre os princípios do conflito e da cooperação, constitutivos das transações. Nelas é que as regras comuns aceitas pelos agentes nas transações introduzem princípios de ordem que permitem que elas sejam operadas e reproduzidas no tempo. É exatamente essa concepção das instituições como regras de “ação coletiva que controlam, restringem ou libertam a ação individual” que permite explicar sua gênese nos desencontros da oposição conflito/cooperação, uma vez que apesar de serem princípios de uma ordem “estabelecida pelo conflito”, elas funcionam também como convenções de cooperação e, portanto, como regras de coordenação. Contudo, mais do que constrangimentos coletivos que pesam sobre os comportamentos, as instituições são encaradas como redes cognitivas capazes de estimular a ação individual, ou seja, são também estruturas de estímulo.

Para ilustrar algumas mudanças institucionalizadas pela CF/1988 em relação às políticas públicas é necessário fazer um exercício de memória sobre o antes e depois. Para lembrar o cenário pré-1988, tome-se alguns exemplos levantados por Farah (2001) acerca das características do Estado brasileiro na elaboração de políticas públicas:

- a) Centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos estados e municípios — quando estes eram envolvidos em uma política específica — o papel de executores das políticas formuladas centralmente;
- b) Fragmentação institucional, pois o crescimento do aparato estatal se deu de forma desordenada, por sobreposição de novas agências a agências preexistentes, sem que se estabelecesse a coordenação da ação dos diversos órgãos, o que ocorria tanto no âmbito de um mesmo nível de governo quanto entre diferentes esferas de governo, o que dificultava a tarefa de coordenação;
- c) Caráter setorial das políticas sociais;
- d) Exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental;
- e) As políticas públicas promovidas pelo Estado incorporavam interesses da sociedade civil e do mercado, no entanto, tal incorporação era excludente e seletiva, beneficiando segmentos restritos dos trabalhadores e interesses de segmentos dos capitais nacional e internacional;
- f) A máquina estatal através da qual se implementavam as políticas caracterizava-se por um padrão de gestão hierarquizado, restringindo-se o espaço para a participação das instâncias mais próximas ao cidadão; e finalmente;
- g) Apesar de um contingente expressivo da população ter ficado à margem dos programas sociais, o paradigma que inspirou a construção do sistema de proteção social no país foi o do Estado do bem-estar, implantado nos países desenvolvidos no pós-guerra.

A partir da CF/1988 o que se vê no Brasil é um processo de aperfeiçoamento da Administração Pública e dos Governos no sentido de desenvolver processos de governança e da gestão pública baseados em:

- a) Processos de descentralização decisória e financeira envolvendo os três entes de governo – união, estados e municípios;
- b) Aperfeiçoamento do papel de coordenação institucional dos níveis superiores de governo;
- c) Desenvolvimento de políticas públicas sistêmicas, integradas, multisetoriais e interdisciplinares;
- d) Apoio jurídico e político para a inclusão da sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas, programas e controle da ação governamental;

- e) Promoção de políticas públicas de caráter universais, beneficiando todos os segmentos da sociedade;
- f) Aperfeiçoamento da gestão de órgãos, agências e até empresas estatais para implementar processos de gestão mais democráticos, participativos e horizontais que permitam inclusive a participação da sociedade civil e promovam a transparência junto aos cidadãos; e
- g) A preocupação em oferecer serviços públicos que não sejam apenas universais, isto é com ênfase no quantitativo, mas também de qualidade.

É claro que estes são processos inacabados e em construção que por motivos diversos podem ser acelerados, expandidos e retraídos em decorrência de fatores políticos, econômicos, administrativos e sociais. Contudo, esses aspectos do ambiente institucional pré e pós CF/1988 em relação a descentralização facilitará o entendimento de alguns aspectos ligados a gestão metropolitana abordados mais à frente e a ligação desta com as disputas políticas acerca dos processos de descentralização.

É necessário esclarecer que os processos de descentralização podem ocorrer através de estratégias distintas. Arretche (1996) esclarece algumas dessas estratégias:

- a) **desconcentração** é a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central;
- b) **delegação** é a transferência da responsabilidade da gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central;
- c) **transferência de atribuições** é a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central; e
- d) **privatização ou desregulação** é a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

Afonso (2000) afirma que a descentralização no Brasil caracteriza-se, em primeiro lugar, por não ter sido uma iniciativa preponderante do governo federal, pois durante os anos 80, os governos subnacionais passaram a ter papel de destaque na Federação brasileira. E a luta dos estados e municípios pela descentralização tributária iniciada no final dos anos 70, com a emergência da crise econômica e com o processo de redemocratização do país, caracterizou a descentralização no país como uma “descentralização pela demanda”. Além disso, o processo de descentralização e a sua simultaneidade com o processo de redemocratização estabeleceram uma relação peculiar da abertura política no Brasil, o que favoreceu a uma identificação da luta pela descentralização com a luta pela redemocratização. Assim, quando da elaboração da Constituição a União ficou sem quem a defendesse e a descentralização decorrente da nova ordem constitucional deu-se sem um projeto de articulação e sem uma coordenação estratégica.

Afonso (2000) destaca ainda duas características específicas da relação entre descentralização e federalismo no Brasil: a primeira e a mais distintiva característica é a acentuada disparidade socioeconômica entre as unidades federadas que são complementadas pelas disparidades interpessoais e pelas inter e intra-regionais, as quais dificultam a rearticulação de novas formas de coordenação federativa em um contexto de maior descentralização. E a segunda é a complexidade do aparato do Estado no Brasil – administração direta, indireta, empresas estatais, autarquias, fundações, agências reguladoras e bancos públicos – nos três níveis de governo (União, estados e municípios) embora de forma diferenciada, regional e intraregionalmente.

Arretche (1996, p.3) chama atenção para o fato de a luta política pela descentralização no Brasil ter-se passado essencialmente no interior da esfera estatal. Ou seja, as demandas que a impulsionam são realizadas por atores - prefeitos, governadores, técnicos de agências estatais

e especialistas em questões de políticas públicas – não encontrando grande ressonância no âmbito da sociedade civil.

É fato que a redemocratização - especialmente a emergência do Congresso e dos governadores de estado como atores decisivos no processo decisório – trouxe um novo equilíbrio às condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa.

Neste sentido, Arretche (1996) afirma que as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 não são muitas, mas são resultados de uma disputa de poder na qual as elites políticas de âmbito local foram fortalecidas uma vez que num cenário onde a legitimidade dos governantes provinha da competição eleitoral essas detinham o controle de recursos institucionais valiosos, a saber: o controle de máquinas eleitorais e administrativas regionais.

1.2 Autonomia Local

O Brasil passou a vivenciar a partir da transição democrática da década de 1980 alterações significativas nos governos locais. Pois, ao reconhecer os municípios como entes federativos a CF/1988 atribuiu a estes no seu Artigo 30 responsabilidades de grande relevância para a sociedade, como organizar o transporte coletivo; promover o ordenamento territorial; planejar e controlar o uso do solo; manter, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental e prestar serviços de atendimento à saúde da população entre outros.

Não obstante as dificuldades e problemas - que vão da distribuição de recursos e capacidade de arrecadação à capacitação do quadro de funcionários - e a enorme heterogeneidade dos mais de cinco mil municípios brasileiros, são relevantes os avanços na qualidade de políticas públicas para os mais diversos setores sob responsabilidade ou ao alcance das administrações municipais ao longo do território brasileiro. Um bom exemplo da capacidade inovadora em gestão local são os relatos de casos disponíveis no banco de dados mantido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da FGV que pode ser acessado pela internet no sítio www.fgv.br/ceapg.

Ao separar teorias normativas e empíricas sobre o governo local, Blumm e Souza (1999) analisaram o conceito de autonomia política local, bem como seus elementos, limitações e formas de mensuração, com objetivo de propor um conceito de autonomia política local que poderia ser explorado nos estudos empíricos comparativos no Brasil. Neste sentido, as autoras alertam para a necessidade de se atentar para os seguintes fatos:

- a) Entender a autonomia política local requer conhecer seus elementos constitutivos e as formas de sua mensuração, bem como as teorias sobre governo local;
- b) As teorias mais tradicionais sobre governo local estão passando por transformações que também requerem mudanças no enfoque teórico e analítico, uma vez que se está evoluindo de um “sistema de governo local” para um “sistema de governança local”, que envolve um conjunto complexo de organizações de origem pública, privada e não-governamental;
- c) O conceito de autonomia política local adquire maior relevância na medida em que se distingue cada vez mais do conceito de governo local; e
- d) A autonomia política local não deve ser tratada de forma independente ou isolada de outros conceitos e teorias associados à democracia, federalismo, relações intergovernamentais e descentralização.

No que pese os conceitos de governo local e autonomia local serem tratados normalmente como sinônimos, Blumm e Souza (1999, p. 10) vêem a questão da autonomia pelo grau de liberdade relativa do governo local para formular e implementar políticas e serviços

pertencentes à sua jurisdição. Portanto, a autonomia política local seria vista a partir da liberdade relativa da esfera local para decidir e executar, mesmo que minimamente, sua própria agenda política local e de políticas públicas, relativamente isenta de pressões externas¹.

1.3 A Cooperação Intermunicipal

Com a descentralização promovida como princípio constitucional a partir de 1988 “os municípios deixam de se preocupar apenas com a limpeza da rua, urbanização de praças e outras atividades para assumir prestação de serviços de saúde, de educação, de recuperação de rios, entre outras” (CRUZ, 2001, p.13). Esta passagem, embora simplificadora do papel do município, ilustra a mudança de patamar pela qual passaram os municípios ao adquirirem *status* de ente federativo que lhe fora atribuído pela CF/1988. Contudo, Cruz (2001) destaca que os municípios de pequeno porte não possuem recursos suficientes para a implantação de serviços mais complexos, o que os coloca, quase sempre, em situação de dependência em relação aos grandes municípios ou municípios-polo. É neste sentido que as dificuldades e problemas municipais transcendem o território municipal e a jurisdição de uma só prefeitura e câmara de vereadores, tornando necessário que ações e políticas de uma determinada gestão municipal seja discutida com municípios vizinhos e vice-versa. Esta co-gestão entre diferentes municipalidades que se integram em regiões metropolitanas ou que fazem limite com grandes cidades ou ainda entre municípios conurbados não têm só se tornado comum ou recorrente, mas se imposto como necessária e indispensável.

Desta forma, vários municípios têm inovado no estabelecimento de parcerias visando à cooperação intermunicipal ou cooperação horizontal, sem, é claro, vetar a possibilidade de uma parceria vertical com participação do Estado ou da União. São formas de associação entre municípios: pactos, consórcios, agências, redes, empresas, associações, autarquias, câmaras e fóruns. Estas variadas formas de cooperação intergovernamentais podem: potencializar ações de articulação microrregional, permitir ganhos de escala nas políticas públicas, viabilizar a criação de novos modelos gerenciais para a gestão microrregional, possibilitar a discussão do desenvolvimento regional, a racionalização do uso de equipamentos, flexibilizar mecanismos de aquisição de equipamentos e contratação de pessoal entre outras vantagens (CRUZ, 2001).

A despeito da existência de diversas iniciativas de cooperação intermunicipal e do reforço da CF/1988 ao processo de descentralização, transferência de atribuições para os estados e municípios e fortalecimento do poder local que o país vivia desde a década de 1970 esse processo não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais. No período posterior a 1988, não obstante à existência de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados observa-se um intenso processo de competição horizontal e vertical, sendo as iniciativas de relação intergovernamental limitadas a experiências setoriais (CUNHA, 2004, p.11). Esta realidade também é retratada por Melo (1996) que aponta a guerra fiscal como um dos perversos efeitos do processo de descentralização. O que teria criado um cenário que ele chama de Hobbesianismo Municipal.

A necessidade de coordenação e cooperação federativa, embora seja componente intrínseco da organização dos Estados federais, ganha ainda maior relevância no caso brasileiro em função da convivência de três entes federativos. Assim, os espaços metropolitanos sofrem com a ausência de formas de pactuação federativa uma vez que a articulação horizontal e vertical é condição necessária para a viabilidade da gestão de políticas públicas de caráter intermunicipal (CUNHA, 2004).

Portanto, é a precariedade da institucionalização e do funcionamento dessa articulação nas Regiões Metropolitanas institucionalizadas que se pretende abordar neste trabalho, uma vez que a falta de coordenação vertical e de regras claras nas relações intergovernamentais podem

causar comportamentos que ao invés de motivarem e fomentarem a iniciativa, inovação e cooperação podem reprimir, constrianger e fomentar a competição e rivalidade entre cidades que compartilham de realidades parecidas e que não raro são vizinhas.

1.4 Afinal o que são as Regiões Metropolitanas? Definindo conceitos.

O Estudo das metrópoles traz consigo um conjunto de termos e conceitos cujo entendimento é indispensável para o melhor entendimento dos problemas estudados. Nesta subseção, apresentam-se os conceitos que guiaram este estudo.

O Observatório das metrópoles (2004, p.7) fornece o conceito de metrópole no qual este artigo se baseia, uma vez que considera resumidamente a **metrópole** como um

Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional (SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretizam-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerada o lugar “privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais” (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades “que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local” (SANTOS, 1990, P.9). As metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais, bem como ao acolhimento de matrizes e escritórios de empresas, sobretudo das transnacionais (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998).

Para o mesmo instituto **aglomeração urbana** corresponde a uma

Mancha contínua de ocupação constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregadas por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Esta pode ser derivada de: periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas (IPARDES, 2000); ou ainda resultante do “sítio geográfico (cidades geminadas)” (DAVIDOVICH; LIMA, 1975). A aglomeração urbana pode ter ou não caráter metropolitano.

Agglomeração metropolitana ou área metropolitana corresponde à

mancha de ocupação contínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município. A densidade de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX e AGNEW apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, P. 8)

O termo **Região metropolitana (RM)**

corresponde a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil as nove RMs institucionalizadas pelas Leis 14 e 20 de 1973 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A absorção legal do termo “região metropolitana” e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, P. 7)

As **Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES)** são oficialmente instituídas pelo Governo Federal e podem envolver municípios de mais de uma unidade federativa. Estão previstas nos artigos 21 (inciso IX), 43 e 48 (inciso IV) da Constituição Federal de 1988. São exemplos o Distrito Federal e as RIDES de “Petrolina e Juazeiro” e “Teresina e Timon”.

Finalmente tem-se o conceito de **Microrregião** que consiste em Região Administrativa intra-estadual, onde se formam “grupos de municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana” (SILVA, 2006, apud DOURADO, 2010, p. 72).

Entende-se que os termos acima podem ter diversas outras conceituações. Contudo, este autor os considera suficientes para definição dos termos necessários aos objetivos deste artigo.

1.5 A institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil

O processo de industrialização desencadeado a partir da década de 1930 no Brasil transformou paulatinamente as cidades brasileiras em virtude do crescimento demográfico decorrente principalmente dos fluxos migratórios que se dirigiram às cidades onde se concentrava a atividade industrial mais pujante, geralmente, apesar da heterogeneidade, capitais dos estados, especialmente - São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Assim, em algumas décadas o Brasil assistiu a mutação física, econômica, social, tecnológica e humana de algumas de suas cidades que se transformaram em metrópoles.

Estas cidades foram se conurbando com os municípios limítrofes ou adquirindo uma relevância desproporcional às demais cidades da região, bem como passando a exercer variados tipos de influência sobre estas, o que exigiu do poder público inovações políticas e institucionais na gestão de serviços públicos e na implementação de políticas públicas. Assim, ao longo dos últimos 30 anos a gestão metropolitana vem sendo implementada no Brasil.

Para contextualizar o leitor deste artigo descreve-se a seguir resumidamente quatro fases do processo de institucionalização da gestão metropolitana no Brasil:

- a) A primeira fase trata-se das ações pioneiras como a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) em 1963, a criação do Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), pelo Governo do Estado de São Paulo em 1967, além da existência simultânea de órgãos similares em Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, que expressava um reconhecimento, por parte destes estados, de que a gestão metropolitana demandava tratamento administrativo específico (ROLNIK; SOMEKH, 2004, p. 85);

- b) O segundo momento, nos anos 1970, fez parte da política nacional de desenvolvimento urbano, relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo. Reguladas por legislação federal, foram criadas nove RMsⁱⁱ, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômicaⁱⁱⁱ (MOURA; LIBARDI; MARION, 2006);
- c) A terceira fase teve início com a Constituição Federal de 1988, que facultou aos estados federados a competência de institucionalização de suas unidades regionais. Mantendo e adequando os objetivos da etapa anterior, as unidades criadas deveriam integrar a organização, o planejamento e a execução de ações públicas de interesse comum, conforme o Art. 25º da Constituição Federal (MOURA; LIBARDI; MARION, 2006); e
- d) A quarta fase iniciada nos anos 1990 inaugura um processo de associações supramunicipais, assim como a formação de redes nacionais e agências de vocação urbana (MOURA; LIBARDI; MARION, 2006) além da institucionalização de consórcios intermunicipais.

Andrade e Clementino (2007, P. 241) consideram que os critérios de definição das áreas metropolitanas pelo regime militar “foram essencialmente técnicos, resultantes de estudos do IBGE e alguns ministérios, respaldados na especificidade da dinâmica de suas economias e na gravidade de seus problemas sociais” e destacam o interesse eminentemente político dos governos militares de atuarem nessas regiões devido ao “fato de que, nessas áreas estava concentrada a maior parte do voto de oposição aos candidatos governistas, nas eleições proporcionais. Dessa forma, eram espaços problemáticos do ponto de vista social e político”. Para Araújo Filho (1996) citado por Rolnik e Somekh (2004) a definição dessas áreas obedeceu aos objetivos da estratégia de desenvolvimento econômico assumida pelo governo militar e não à dinâmica de cooperação, consorciamento e articulação supramunicipal em curso naquele momento. Da mesma forma, Moraes (2001) *apud* Faria (2008, p.2) afirma que sob o signo do planejamento tecnocrático centralizado, a legislação que institucionalizara as regiões metropolitanas no país, mesmo buscando priorizar a concertação dos atores estatais para a provisão de serviços comuns, tratara as RMs principalmente como regiões de desenvolvimento e não como regiões de serviços. Já Souza (2004) argumenta que a forma como as escolhas institucionais relativas à gestão das RMs foram feitas, fortemente associadas ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais. Portanto, a autora levanta afirma que a segunda fase deixou, inclusive para as RMs criadas nas fases posteriores, um legado histórico se não de autoritarismo, pelo menos, de centralização.

A próxima seção do artigo analisa a legislação vigente de duas RMs. Os conceitos até aqui apresentados bem como a descrição e análise de alguns eventos históricos servirão como base para o entendimento dos regulamentos jurídicos que regem os dois casos aqui analisados.

2. Os Casos

Nesta seção analisam-se as legislações que regem a institucionalização e a gestão de duas Regiões Metropolitanas: uma, considerada aqui como pioneira, que existe desde a Lei Complementar Federal nº 14 de 8/6/1973 que é a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e a outra, criada a partir das normas da Constituição Federal de 1988, que é a Região Metropolitana de Manaus, instituída pela Lei Complementar nº 52 de 2007 do Estado do Amazonas.

Numa tentativa de delimitar o estudo aqui apresentado a análise das legislações será concentrada nos seguintes tópicos: (1) áreas de atuação sobre responsabilidade das agências de gestão metropolitana; (2) organismos responsáveis pela gestão das referidas regiões metropolitanas; e (3) formas de composição dos membros dos referidos órgãos.

2.1 A Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH

A RMBH abrange um total de 34 municípios e soma um território de 9.461 Km², e foi institucionalizada há quase 40 anos e, por este motivo, suas realizações e seus procedimentos institucionais e processuais já possuem avaliações empíricas, políticas, administrativas e teóricas mais consistentes.

O arranjo institucional responsável pela gestão da RMBH passou ao longo dessas quase quatro décadas por mudanças significativas. Uma breve exposição da evolução institucional da RMBH foi realizada por Faria (2008), que destaca a existência de três momentos diferentes: um primeiro subordinado às diretrizes do governo federal; um segundo a partir da Constituição Federal de 1988 e da Estadual de 1989, baseada na Lei complementar nº 26 de 14/01/1993 marcada principalmente pela atuação da Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte; e a terceira iniciada a partir da Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais de Nº 65 em 2004 e efetivamente implementada a partir da Lei Complementar nº 88 de 2006 que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o fundo de desenvolvimento metropolitano do Estado de Minas Gerais e da Lei Complementar nº 89/2006 que dispõe especificamente sobre a RMBH.

Na sua estrutura mais atual, o Art. 8º da Lei Complementar nº 89 de 2006 estabelece que a atuação dos órgãos de gestão da RMBH abrangerá:

- a) o transporte intermunicipal;
- b) o sistema viário de âmbito metropolitano;
- c) as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;
- d) o saneamento básico, no que tange a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano, a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais e a macrodrenagem de águas pluviais;
- e) o uso do solo metropolitano;
- f) o aproveitamento dos recursos hídricos;
- g) a distribuição de gás canalizado;
- h) a cartografia e informações básicas, como o mapeamento da região metropolitana;
- i) a preservação e proteção do meio ambiente, o combate à poluição, estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento e o gerenciamento de recursos naturais;
- j) a habitação;
- k) o sistema de saúde e a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;
- l) o desenvolvimento socioeconômico; e
- m) de define que os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum e que os planos específicos de uso do solo que envolvam área de mais de um Município serão coordenados em nível metropolitano.

Quanto aos organismos responsáveis pela gestão das Regiões Metropolitanas, o artigo 46 da Constituição do Estado de Minas Gerais prevê que haverá em cada região metropolitana: uma Assembleia Metropolitana; um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano; uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo; um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; e um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano - FDM.

O FDM tem como objetivos o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas do Estado, obedecendo às diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de cada região metropolitana, uma vez que o Estado conta com a Região Metropolitana de Belo Horizonte e a do Vale do Aço.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é o órgão colegiado da região metropolitana ao qual compete: (1) deliberar sobre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum; (2) elaborar a programação normativa da implantação e da execução das funções públicas de interesse comum; (3) provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana; (4) aprovar as regras de compatibilização entre o planejamento da região metropolitana e as políticas setoriais adotadas pelo poder público para a região; e (5) deliberar sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Compõem o conselho:

- a) Cinco representantes do poder executivo estadual;
- b) Dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
- c) Dois representantes do Município de Belo Horizonte;
- d) Um representante do Município de Contagem;
- e) Um representante do Município de Betim;
- f) Três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte; e
- g) Dois representantes da sociedade civil organizada.

A Assembleia Metropolitana é o órgão colegiado de decisão superior e de representação do Estado e dos municípios na região metropolitana, competindo-lhe: (1) definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana; e (2) vetar, por deliberação de pelo menos dois terços de seus membros, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.

A Assembleia Metropolitana é composta de representantes do Estado e de cada Município da região metropolitana, da seguinte maneira: (1) o Estado terá como representantes quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, e um representante da Assembleia Legislativa; e (2) cada Município terá como representantes o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal. É importante ressaltar que é garantido pela constituição do Estado e pela lei que institui a assembleia metropolitana da RMBH que “o voto dos representantes do Estado na Assembleia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário, nos termos do disposto no art. 46, §2º, da Constituição do Estado de Minas Gerais”.

É importante notar que embora as regras garantam ao Estado de Minas sempre 50% dos votos nas possíveis disputas seja dentro das Assembleias Metropolitanas ou dos conselhos deliberativos de desenvolvimentos, as deliberações tanto naquelas, quanto nestes só são aprovadas se contarem com 75% dos votos.

São muito grandes as expectativas produzidas por este novo arranjo institucional, alardeado como inovador, no sentido da promoção do desenvolvimento da região e da resolução de uma ampla gama de problemas cuja solução requer a ação compartilhada e, segundo a aposta, um maior grau de institucionalização. Porém, o comportamento dos atores vai também depender da maneira como a questão financeira será equacionada. Sendo assim, uma vez mais está sendo testado um novo modelo de relações intergovernamentais no âmbito da RMBH, instituído agora a partir da premissa renovada de que a capacidade indutora do governo estadual e dos municípios do eixo econômico seja capaz de revitalizar a gestão metropolitana, tornando-a eficaz (FARIA, 2008, p.7).

A forma como está previsto o funcionamento da Assembleia Metropolitana da RMBH em lei, cria expectativas de que os mecanismos institucionais pensados poderão funcionar como promotores de maior grau de autonomia política local, uma vez que abre espaço para o debate e para a negociação acerca dos interesses de diferentes municípios e entes da federação. Esse sistema de instituições pensado para criar e gerenciar políticas públicas de interesse metropolitano e plurimunicipal também oferece espaço para a participação dos diferentes poderes legislativos. É relevante também a institucionalização do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano que certamente gera certo grau de liberdade e autonomia financeira para os projetos e propostas tanto da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano como, principalmente, da Agência de Desenvolvimento. Embora presente no Conselho de Desenvolvimento, é evidente a falta da participação da sociedade civil na referida assembleia.

Registre-se, contudo, que o sistema de gestão da metropolitana de Minas Gerais é inovador e envolve um aparato institucional complexo que carece de uma análise mais minuciosa, detalhada e qualitativa principalmente no que tange os seus resultados práticos que vão além das possibilidades deste ensaio teórico. Porém, o contato com o caráter inovador de tal sistema é fator motivador para novos estudos.

2.2 A Região Metropolitana de Manaus - RMM

Antes de entrarmos na descrição dos três aspectos propostos para a análise da RMM, faz-se necessário refletir sobre algumas questões.

Primeiro: É Manaus uma metrópole? Sim, não há sombra de dúvidas que Manaus é a metrópole da Amazônia Ocidental, pois nela vivem quase 2 milhões de habitantes e sua dinâmica econômica – indústria, comércio e serviços, bem como a prestação de serviços públicos – desempenham funções multifuncionais com várias outras aglomerações urbanas. Manaus é um daqueles locais privilegiados por ser “objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais” (SOUZA, 1999 *apud* OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLIS, 2004), em virtude de abrigar no seu território o moderno parque industrial surgido a partir dos incentivos da Zona Franca de Manaus. Além disso, é fácil reconhecer como o fez o IBGE (2007, p. 11), através do estudo “Regiões de Influência das cidades”, colocando Manaus no grupo das metrópoles, isto é, dos 12 principais centros urbanos do País que se caracterizam por seu grande porte e por fortes relacionamentos entre si, além de, em geral, possuírem extensa área de influência direta^{iv}.

Uma segunda questão seria se Manaus pode ser considerada uma Região Metropolitana? A resposta a esta pergunta é mais complexa e mistura teoria e empirismo. Se tomarmos os conceitos apresentados anteriormente a resposta é sim, é possível considerar o entorno de Manaus uma **Região Metropolitana**, até porque como deixa claro o Observatório das Metrópoles (2004, p. 7) a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o termo e o conceito de região metropolitana no Brasil. De forma que no que concerne ao uso do termo “Região Metropolitana” no Brasil não há mais correspondência deste com o fato metropolitano em virtude da falta de critério das diversas normas legais estaduais existentes no país.

Contudo, se ao invés de utilizar-se o termo Região Metropolitana se utilizasse o termo “área metropolitana” ou “aglomeração urbana” também veremos que não se aplica ao caso. Uma vez que não havendo conurbação não pode ser aglomeração urbana e que também não pode ser aglomeração metropolitana por não haver “mancha de ocupação contínua” uma vez que os limites do município de Manaus até as áreas urbanas de qualquer outro município guardam distância de vários quilômetros de florestas, áreas verdes ou rurais e ainda distâncias consideráveis preenchidas pelos caudalosos rios dentre os quais o Negro e o Solimões, onde justamente na altura do encontro entre ambos, à sua margem esquerda está a área urbana de

Manaus. Deixando à outra margem um largo espaço também repleto de florestas e zonas rurais. É fato que mudanças estruturais, como a ponte sobre o Rio Negro, somadas à falta de planejamento podem reservar à margem direita do Rio Negro, já num futuro próximo, a mudança drástica desta situação, mas por enquanto a realidade é que Manaus é uma metrópole isolada dos seus municípios vizinhos embora sua característica de metrópole lhe proporcione enorme poder de influência como descrito por Mello e Moura (1990) naquilo que chamaram de hinterlândia.

Por exclusão o termo que melhor definiria a “região de Manaus” que a legislação denomina de “Região Metropolitana de Manaus” seria o termo “Microrregião de Manaus”, uma vez que se trataria de região administrativa intra-estadual, formada por “grupos de municípios limítrofes com certa homogeneidade e problemas administrativos comuns, cujas sedes não sejam unidas por continuidade urbana” (SILVA, 2006, *apud* DOURADO, 2010, p. 72). Porém, como se diz “Inês é morta” e na sequência do artigo apresentam-se as características gerais da Região Metropolitana de Manaus, que é composta por oito municípios num território que soma 101.475 Km².

O inciso XXIV do artigo 54 da constituição do Estado do Amazonas estabelece como competência privativa do Governador a capacidade de propor à Assembleia Legislativa a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A mesma carta no artigo 140 diz que “com vistas à execução de funções comuns, lei complementar poderá atribuir condição especial de interesse urbanístico, social, ambiental, turístico e de utilização pública a centros, núcleos, sítios urbanos e instituir região metropolitana, aglomerações, micro ou macrorregiões, urbanas ou não, constituídas por agrupamentos de municípios integrantes do mesmo complexo geo-socioeconômico”. Sobre a estrutura que deverá gerenciar tais áreas a Constituição do Estado estabelece:

- a) O estabelecimento de diretrizes, normas, definição de programas, projetos e atividades relativas ao planejamento e administração regionalizada, respeitada a autonomia dos Municípios, serão objeto de plano diretor específico, de responsabilidade de instituição estadual competente (Art. 140, § 3º); e
- b) Que lei complementar estabelecerá: (1) a estrutura administrativa, para o gerenciamento de cada caso, com indicação precisa dos recursos financeiros indispensáveis; (2) compatibilização das diretrizes globais e setoriais relativas à concessão do trato diferenciado atribuído a cada caso; (3) obrigatoriedade de participação dos Poderes Municipais envolvidos, em todas as fases do processo; (4) participação ativa de entidades representativas da comunidade, no estudo, no encaminhamento e na solução dos problemas que lhes sejam concernentes; e (5) controle obrigatório dos recursos públicos aplicados na unidade instituída, sem prejuízo do exame da Assembleia Legislativa (Art. 141).

A lei que institui a Região Metropolitana de Manaus e busca implementar estes dispositivos constitucionais é a Lei Complementar nº 52 de 30/05/2007 que estabelece no seu Art. 3º que Consideram-se de interesse metropolitano ou comum as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um Município, assim como os que, mesmo restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes, e especialmente:

- a) o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana de Manaus, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos, incluindo a localização e expansão de empreendimentos industriais;
- b) o saneamento básico, incluindo o abastecimento e a produção de água desde sua captação bruta dos mananciais existentes no Estado, inclusive subsolo, sua adução, tratamento e reservação, a distribuição de água de forma adequada ao consumidor

- final, o esgotamento sanitário e a coleta de resíduos sólidos e líquidos por meio de canais, tubos ou outros tipos de condutos e o transporte das águas servidas e denominadas esgotamento, envolvendo seu tratamento e decantação em lagoas para posterior devolução ao meio ambiente em cursos d'água, rios, igarapés, lagos e baías, bem como as soluções alternativas para os sistemas de esgotamento sanitário;
- c) o transporte coletivo intermodal (aquaviário/rodoviário), no âmbito metropolitano ou comum, por intermédio de uma ou mais linhas ou percursos, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga;
 - d) a distribuição de gás canalizado;
 - e) o aproveitamento, a proteção e a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário;
 - f) a conservação ambiental, o manejo sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento sustentável;
 - g) a cartografia e as informações básicas para o planejamento metropolitano;
 - h) a habitação.

O Art. 4º da mesma lei estabelece como órgão de gestão da RMM o Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus – CDSRMM o qual está vinculado à Secretaria de Governo do Estado do Amazonas – SEGOV, tem qualidade de órgão deliberativo e cuja composição ficou assim estabelecida:

- a) Chefe do Executivo Estadual na condição permanente de Presidente;
- b) 12 (doze) membros do executivo estadual, com mandatos de 02 (dois) anos, permitida a recondução;
- c) Prefeitos dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Manaus^v;
- d) O Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas;
- e) 01 (um) membro da Câmara Municipal de Manaus;
- f) 01 (um) membro representando as demais Câmaras Municipais componentes da Região Metropolitana de Manaus na forma de rodízio com mandato de 01 (um) ano;
- g) 01 (um) membro da sociedade civil organizada.

A mesma lei define ainda as competências e atribuições atribuídas ao CDSRMM, que são: (1) elaborar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Manaus, que conterá as normas e diretrizes, visando seu desenvolvimento econômico e social, incluído os aspectos relativos às funções públicas e serviços de interesse metropolitano ou comum; (2) preparar e acompanhar a execução dos programas e projetos de interesse da Região Metropolitana, em harmonia com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento municipal, estadual e nacional, objetivando, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns; (3) organizar e atualizar o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana e programar os serviços comuns; (4) elaborar o Regimento Interno, para homologação pelo Governador do Estado; (5) coordenar a execução dos programas e projetos de interesse metropolitano ou comum; (6) estabelecer normas gerais sobre a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano e o seu cumprimento e controle; (7) promover a execução dos planos, programas e projetos de que trata o inciso I, observados os critérios e diretrizes propostos; e (8) atualizar os sistemas de cartografia e informações básicas metropolitanas.

Sobre o arcabouço jurídico-institucional acerca da RMM destaca-se de início o caráter centralizador do poder do governador do estado que é o único autorizado pela constituição do estado que pode propor a criação de RMM, além de ser o presidente do órgão deliberativo e detentor de 13 das 25 posições do referido órgão, sendo também aquele que homologa o Regimento Interno do Conselho. Some-se a isso o fato de que o CDSRMM tem um orçamento dependente das contribuições daqueles entes que o compõem. No que cabe ressaltar que com exceção de Manaus, os demais sete municípios têm pouca autonomia

financeira para fazer contribuições relevantes ao CDSRMM. Estas situações apontam excessiva centralização do poder de decisão o que fatalmente leva a uma inibição, constrangimento ou menor grau de autonomia política local, uma vez que o poder de proposição dos municípios, seja a capital ou os municípios menores, é muito limitado.

Porém, mudanças econômicas, infra-estruturais e sociais vêm ocorrendo em Manaus e no seu entorno. Portanto, não são poucos os desafios que aos poucos se impõem não só à capital, mas às cidades vizinhas em questões ambientais, cartográficas, habitacional, de defesa civil e outros. Portanto, o estabelecimento de uma agência governamental, mesmo que incipiente, pouco institucionalizada, sem recursos e objetivos e regulamentos claros é um ponto positivo uma vez que estabelece uma arena que possibilita discussões de assuntos que tendem a ganhar relevância com o passar do tempo, não só no âmbito da administração pública e governo mas também em questões de interesse primordial da sociedade civil, que por enquanto tem espaço mínimo dentro da estrutura em funcionamento.

Conclusão

Na administração pública é a legislação que dá a formatação inicial das instituições que vão gerenciar as políticas públicas. Contudo, os processos de criação, execução e controle destas políticas extrapolam as definições legais e são influenciadas por diversos fatores como o passado, a sociedade, a política e os interesses de diversos atores. De forma que, os modelos de funcionamento, a estrutura organizacional e os mecanismos de tomada de decisão são definidos não apenas pelos mecanismos formalizados nos regulamentos, mas, sobretudo, no dia-a-dia do funcionamento das instituições e nas relações de poder que nelas ocorrem.

A Constituição Federal de 1988 ao delegar às unidades da federação a gestão das áreas por elas interpretadas como metropolitanas possibilitou aos estados criarem mecanismos institucionais de gestão com o intuito de delegar às unidades federadas a possibilidade de criar processos de governança capazes de promover uma gestão cooperativa para aqueles problemas que transbordam às fronteiras de um só município. Contudo, os mesmos mecanismos que podem incentivar a autonomia local de cidades e regiões que compõem as áreas de influencia das metrópoles e podem gerar emponderamento local e mecanismos de governança democráticos e cooperativos podem também promover constrangimentos institucionais capazes de influenciar direta e negativamente no grau de autonomia política local, municipal e nas iniciativas de cooperação intermunicipal.

Uma vez que um ente mais poderoso econômica e politicamente, que no caso específico das regiões metropolitanas brasileiras seriam os poderes executivos dos estados federados, pode não só formular as regras a seu favor como também usar de seu poder institucional, econômico e político para constranger iniciativas locais ou sub-regionais que não sejam de seu interesse direto ou imediato, as formas como estão estruturadas os modelos organizacionais de gestão metropolitana tanto em Manaus como em Belo Horizonte apresentam aspectos das suas estruturas e funcionamento que podem ser prejudiciais aos interesses dos municípios menores.

Ao não definir a quantidade de votos necessários para uma deliberação, entende-se que na RMM vale a maioria simples. E tendo o Governo do Estado o comando direto de 13 dos 25 votos, utilizando-se de seu poder de influencia, dificilmente terá alguma dificuldade em fazer prevalecer o interesse do Estado. Já na RMBH mesmo contando com 50% dos votos para fazer prevalecer suas preferências o Governo Estadual tem que convencer ainda 25% do plenário o que teoricamente exigiria maior empenho em elaborar propostas de interesse mais coletivo.

Contudo, a capacidade de incentivar e constranger não é estabelecida somente pelo arcabouço jurídico, legal e institucional, mas também pelos fenômenos políticos que envolvem os

diferentes governos e as relações intergovernamentais e mesmo interpessoais entre os membros das agências.

A pesquisa acadêmica sobre a efetividade e influência das instituições de gestão metropolitana na autonomia política de municípios e nas formas de associação entre estes é um tema que tem muito a ser explorado em virtude da quantidade de objetos de pesquisa, isto é, de regiões metropolitanas, disponíveis.

Do ponto de vista teórico, a área que a legislação do Estado do Amazonas resolveu chamar de Região Metropolitana não constitui uma área metropolitana. Contudo, não se pode negar que é uma área sob forte influência da metrópole Manaus. E neste sentido, ainda que o termo não seja o mais adequado, e que o mesmo esteja esvaziado de sentido e no que pese a estrutura incipiente do modelo de gestão implementado para o território em questão, a institucionalização da Região Metropolitana de Manaus pode ser um ponto de partida para que o Governo do Estado do Amazonas e a prefeitura da cidade de Manaus juntamente com os municípios mais próximos desta cidade-polo possam antecipar-se a problemas que certamente surgirão com o passar dos anos e a evolução da integração entre estas cidades. Assim, pensar, debater e discutir antecipadamente problemas ainda incipientes pode resultar em um processo de planejamento mais competente, eficaz e adequado.

Para isso não bastam modelos, normas e regulamentos bem elaborados, mas, sobretudo, o compromisso da implantação de uma governança cujo interesse e a capacidade de todos os envolvidos sejam levados em conta na medida das possibilidades e dificuldades de cada um.

Obras Consultadas

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e Reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade. Revista de Economia da Unicamp*, v. 14, p. 127-152, 2000.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de; CLEMENTINO, Maria do Livramento M. Descentralização e impasses da governança metropolitana. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Orgs). *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 239-257

ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, junho de 1996

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

BLUMM, Márcia; SOUZA, Celina. Autonomia política local: uma revisão da literatura. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 48, 2º semestre de 1999, p. 51-67

CONDATO, Adriano N. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, 25, pág. 83 a 106, 2005.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles T. *Consórcios intermunicipais*. São Paulo, Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

CUNHA, Rosani Evangelista da Cunha. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*. Ano 55, número 3, jul-set 2004. p. 5-37.

DOURADO, Daniel de Araújo. *Regionalização e federalismo sanitário no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Ciências. Faculdade de Medicina da USP. São Paulo. 2010

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP- Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, p.119-144, jan.fev. 2001.

- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Gestão metropolitana e relações intergovernamentais assimétricas: o caso dos pequenos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil. *Anais do XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires. Argentina. 2008.
- IBGE. *Regiões de Influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE. 2008.
- MOURA, Rosa; BARION, Maria Isabel; LIBARDI, Diócles. “Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Brasília: Zahar/ENAP, 1997.
- OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Relatório de pesquisa: Análise das regiões Metropolitanas no Brasil*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2004
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n.3, 2002, pp. 431-442.
- SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, v.18, n. 2, 2004, pp. 27-41.
- SOUZA, Celina. Regiões Metropolitanas: trajetórias e influências das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). *Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: FASE; São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.
- THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova* [online]. 2003, n.58, pp. 225-254. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452003000100011&lng=pt&nrm=iso>.

ⁱ É fato que o conceito de autonomia política é complexo e possui correntes diversas. Contudo, a intenção é apenas firmar um conceito sobre autonomia local para discutir a questão da gestão metropolitana e neste sentido será tomado como referencia o conceito aqui apresentado.

ⁱⁱ A Lei Complementar Federal nº 14, de 8/6/1973 criou as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E a Lei Complementar Federal nº 20, de 1º/7/1974 a RM do Rio de Janeiro.

ⁱⁱⁱ As fases apresentadas no item “b”, “c” e “d” baseiam-se no texto de Moura, Libardi e Marion (2006). Contudo, estes autores consideram estas etapas a primeira, segunda e terceira respectivamente por não levarem em conta a etapa apresentada neste trabalho na letra “a” que por sua vez é considerada por Rolnik e Somekh (2004) e também por Faria (2008) e Andrade e Clementino (2007).

^{iv} Manaus fica num grupo em que também estão Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, com população variando de 1,6 (Manaus) a 5,1 milhões (Belo Horizonte) que constituem o segundo nível da gestão territorial, abaixo de Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo.

^v No total são oito os municípios que compõem a RMM. Originalmente eram sete: Manaus, Iranduba, Novo Airão, Careiro da Várzea, Rio Preto da Eva, Itacoatiara e Presidente Figueiredo. Contudo, a Lei Complementar nº 59 de 27/12/2007 incluiu o município de Manacapuru e aumentou de onze para doze o número de membros do Poder Executivo Estadual que compõem o CDSRMM.