

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

A ESTRUTURA METROPOLITANA
- SEU APOIO INSTITUCIONAL

WRANA MARIA PANIZZI

TESE SUBMETIDA AO CORPO DOCENTE DA COORDENAÇÃO
DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO UR-
BANO E REGIONAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL COMO PARTE DOS REQUISITOS NECES-
SÁRIOS PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM CI-
ÊNCIAS (M.Sc.)

APROVADA POR

Carlos F. Rocha Lygia
Adelino
Leandro

PORTO ALEGRE - RS - BRASIL

JULHO DE 1977

UFRGS
FACULDADE DE ARQUITETURA
BIBLIOTECA

8111.011
0105
002003

AGRADECIMENTOS

O Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR, da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, exige, como um dos requisitos básicos para a conclusão do curso de Mestrado a elaboração de um trabalho de tese. Este complementa a primeira etapa do curso, que consiste no cumprimento das disciplinas que oferecem a base teórica para o mesmo. Entre a sua realização, em 1973, até esta segunda etapa, a elaboração da tese, constata-se uma defasagem no tempo.

Neste período intermediário aconteceram algumas experiências profissionais, que me animaram e foram relevantes para que o trabalho final de tese pudesse, hoje, ser concretizado. Dentre estas atividades deve ser destacada a participação na pesquisa "Experiência de Planejamento Microrregional da Região Sul - uma avaliação", coordenada por Marília Steinberger, realizada no período de 1974-1976.

Torna-se importante, no momento, salientar que o estudo ora apresentado, representa o fruto de um esforço que deve ser compartilhado com aqueles que participaram de forma mais direta para a sua consecução. Por isso fica aqui um agradecimento

- a Paulo Francisco Rocha Lagoa, orientador deste trabalho, cuja disponibilidade e interesse tornaram-se responsáveis não só pela sua realização, mas pelo encontro de uma grande amizade;

- aos professores, colegas, funcionários e coordenação do PROPUR, na pessoa de Osmar Jorge Lengler, pelo incentivo e confiança;

- a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU, através de Jorge Guilherme de Magalhães Francisconi, pelo apoio financeiro e pela confiança primeira, quando coordenador do PROPUR;

- a equipe de pesquisa "O Estado e a Política Urbana", coordenada por Benício Viero Schmidt, pelos dados fornecidos e pela oportunidade de debate;

- aos estudantes do PROPUR VI, cuja convivência me permitiu dois tipos de experiência - a de alunos e a de colegas - das quais saí enriquecida pela amizade;

- a Carmen Wille Ribeiro pela colaboração na coleta de dados e discussão, a Jandyra Iriarte Terra Moreira e Neiva Maria Pastorino Gonçalves responsáveis pela datilografia e a Fernando Leonetti que programou a capa.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO -----	1
1 AS REGIÕES METROPOLITANAS NA POLÍTICA URBANA NACIONAL----	6
2 AS REGIÕES METROPOLITANAS E O SISTEMA INSTITUCIONAL-ADMINISTRATIVO BRASILEIRO -----	17
2.1 Os Municípios no Sistema Institucional-Administrativo Brasileiro -----	41
3 OS INSTRUMENTOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS -----	49
4 ASPECTOS DECORRENTES DA LEGISLAÇÃO METROPOLITANA -----	62
4.1 As Regiões Metropolitanas Instituídas e o seu Estatuto Legal -----	64
4.2 A Estrutura Administrativa das Regiões Metropolitanas - o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo -----	74
4.3 As Entidades Metropolitanas e as Formas de Execução dos Serviços Comuns -----	86
4.4 Os Serviços Comuns e sua Regulamentação -----	99
4.5 Os Recursos Financeiros das Regiões Metropolitanas-----	119
5 CONCLUSÕES -----	120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas -----	79
Tabela 2	Número de Reuniões dos Conselhos em 1976 ----	87
Tabela 3	Caracterização das Entidades Metropolitanas--	89
Tabela 4	Órgãos Federais que tem Convênios com as Entidades Metropolitanas, visando o Controle do uso do solo -----	98
Tabela 5	Serviços Metropolitanos que possuem Programação -----	111
Tabela 6	Fundos de Desenvolvimento das Regiões Metropolitanas -----	122

R E S U M O

O presente estudo está voltado para o exame das entidades metropolitanas e do seu papel na implantação do sistema de planejamento neste nível. Estas entidades são focalizadas sob os aspectos jurídico, político e econômico, sendo que a ênfase maior está centralizada no primeiro.

A primeira parte do trabalho considera as entidades metropolitanas do ponto de vista externo. Daí o estudo do significado das Regiões Metropolitanas na Política Urbana Nacional e no Sistema Institucional Administrativo Brasileiro, culminando com o exame dos instrumentos de institucionalização das Regiões Metropolitanas.

A segunda parte dedica-se à análise interna das entidades, a partir das determinações básicas decorrentes da legislação metropolitana.

As conclusões apresentadas referem-se a importância que a Região Metropolitana tem como um dos mecanismos do aparato institucional-administrativo brasileiro, destinada ao equacionamento da questão metropolitana.

A B S T R A C T

This study seeks to scrutinize the role metropolitan institutions play towards the consolidation of the Brazilian national planning system. Metropolitan organs have been examined through legal, political, and economic aspects. Legal issues have been emphasized vis-a-vis other dimensions.

The first part of the study deals with the meaning of metropolitan regions in the context of the national urban policy within the national administrative system. Instruments of operational institutionalization regarded to metropolitan agencies received special attention.

The second part is geared to an internal analysis of the metropolitan agencies according the legal code within which they exist.

In conclusion metropolitan regions have been taken as very crucial administrative inventions destined to solving Brazilian urban problems.

INTRODUÇÃO

A Política de Desenvolvimento Urbano, através do Sistema Nacional de Planejamento, tem como um dos seus instrumentos de operacionalização mais importante as Regiões Metropolitanas. Estas são constituídas de realidades maiores do que uma grande cidade, formando conglomerados de áreas urbanizadas e de áreas dependentes de urbanização que detem vinculações não só físicas como funcionais.

A consequência maior dessa série de relações eminentemente sócio-econômicas, assim estabelecidas, ocasionaram como um sub-produto do processo de concentração, a formação de organismos espaciais de articulação econômica. Estes, pela importância que tem na configuração global do sistema receberam um tratamento jurídico específico, determinante do estabelecimento de novas estruturas institucionais, cuja entidade representativa - Região Metropolitana - tem a sua conceituação jurídica ainda em debate.

Responsável que é pela atividade de implantação do processo de planejamento metropolitano, sua atuação tem sido alvo da interferência de vários fatores. Estes tem como ponto comum a deficiência de legislação, que lhe dê os contornos político-institucionais, elemento fundamental para o apoio às atividades propostas nesse nível.

Por outro lado, se existe essa deficiência de legislação, sabe-se que a lei brasileira atribui sob certos aspectos, a responsabilidade dos problemas metropolitanos à esfera político-administrativa, acima dos Municípios, que no caso é o Estado,

objetivando com isso a unificação dos órgãos e entidades executivas dos problemas metropolitanos.

Assim, verifica-se que todas as considerações sobre a legislação e aspectos institucionais das Regiões Metropolitanas analisam e evidenciam a falta de especificação e detalhamento das leis quanto as competências dos diversos níveis de poder, especialmente dos Estados, com relação as suas obrigações na condução e implantação do sistema.

Neste contexto de indefinições e de inexistência de delegações mais precisas, as entidades metropolitanas estão implantadas obedecendo princípios simétricos de organização, independentemente das características específicas e disparidades existentes entre as diversas Regiões Metropolitanas. Importa, saber e precisar no quadro institucional do sistema, o papel e as condições que possuem esses órgãos de responder as obrigações que lhes foram conferidas. Para isso torna-se necessário proceder uma análise verificando até que ponto a falta de um poder constituído ao nível metropolitano tem influência na implantação de um processo de planejamento, ou se a especificação mais precisa do papel da entidade metropolitana é condição para um encaminhamento mais eficiente da questão.

Esta situação, ao mesmo tempo que traz dificuldades de ordem prática, uma vez que se constata um retraimento da Administração Pública, na formulação de mecanismos voltados para a implantação de um sistema de planejamento a nível metropolitano, oportuniza, em termos teóricos, o desenvolvimento de alternativas para essa nova entidade.

Dessa forma, a análise das Regiões Metropolitanas será realizada sob dois enfoques: um deles, externo, inter-entidade, e o outro, interno, intra-entidade. No primeiro, a preocupação está voltada para a identificação do papel que a entidade metropolitana tem no sistema administrativo nacional, visualizado não só do ponto de vista jurídico-institucional, referente a sua posição no sistema federativo, como também do ponto de vista da sua importância política e econômica, na concretização do modelo de desenvolvimento adotado pelo país.

A ênfase na análise do papel da entidade metropolitana no modelo de desenvolvimento, fundamenta-se no fato de que a estrutura institucional - administrativa assume um caráter de agente responsável pela legitimação do sistema.

O segundo enfoque, intra-entidade, parte do exame analítico dos instrumentos legais de criação da entidade metropolitana - as leis referentes a sua institucionalização - a fim de verificar qual tem sido a sua postura e o seu desempenho, bem como as formas de atuação utilizadas pela mesma, considerando o seu papel na implantação do sistema metropolitano de planejamento.

Apesar da análise considerar o fenômeno sob os ângulos jurídico, político e econômico, o trabalho está centrado no primeiro. Pretende-se, com esse procedimento responder o objetivo geral expresso na proposta inicial do trabalho, no sentido de verificar como as entidades metropolitanas, da forma como estão organizadas, contribuem para a promoção da implantação de um processo de planejamento neste nível.

As fontes utilizadas para fundamentar o estudo são as seguintes:

a) documentos legais de institucionalização das Regiões Metropolitanas, a saber:

- Emenda Constitucional nº 1 (art. 164), de 17 de outubro de 1969;
- Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973;
- Lei Complementar nº 20 (cap. II, seção IV), de 1º de julho de 1974;
- Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975;

b) análise de conteúdo dos documentos de avaliação apresentados pelas nove Regiões Metropolitanas, no IIº Seminário de Regiões Metropolitanas em Belo Horizonte, nos dias 16 e 17 de setembro de 1976, promovido pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU.

c) dados empíricos provenientes do "Questionário sobre a situação atual do planejamento urbano ao nível metropolitano", janeiro de 1977, do Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana (POLURB), em desenvolvimento pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU; e das "Entrevistas realizadas junto aos superintendentes e diretores técnicos das Regiões Metropolitanas", em setembro de 1976, constantes da 1ª etapa da Pesquisa - O Estado e a Política Urbana - atualmente em execução pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional - PROPUR - da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

O universo de estudo são as nove Regiões Metropolitanas estabelecidas com base no art. 1º da Lei Complementar nº 14/73, e no art. 19 da Lei Complementar nº 20/74, a saber:

- Região Metropolitana de São Paulo
- Região Metropolitana de Belo Horizonte
- Região Metropolitana de Porto Alegre
- Região Metropolitana de Recife
- Região Metropolitana de Salvador
- Região Metropolitana de Curitiba
- Região Metropolitana de Belem
- Região Metropolitana de Fortaleza
- Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A industrialização crescente, associada a um processo de urbanização acelerado, caracteriza a diversificação da economia nacional nos últimos anos. Este fato tem reflexos no aumento da importância dos municípios onde estão localizadas as cidades maiores e que, quase sempre coincidem com as capitais. Decorrentes do crescimento desses municípios, aparecem novos fenômenos, como o da conurbação, que implica na extrapolação de problemas que ultrapassam os limites institucionais - administrativos dos municípios, atingindo os demais municípios vizinhos, levando-os a adotar medidas conjuntas de atuação, visando a solução dos problemas comuns. Surgem, assim, as regiões metropolitanas "cuja área espacial caracteriza-se especialmente pela concentração de todo o tipo de atividades: de produção, de intercâmbio e de gestão." (1)

A caracterização diferenciada dessas áreas, que se constituem em aglomerações urbanas onde se localizam os centros de decisão e de continuidade do sistema político-econômico, tem recebido tratamento diferenciado por parte dos poderes públicos, como ocorreu no Brasil, através da institucionalização das Regiões Metropolitanas pelas Leis Complementares nº 14 de 8/6/1973 e nº 20 de 19/7/1974.

(1) CASTELLS, Manoel. La cuestion urbana. Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 1974. p. 29.

Não há dúvida de que se tratam de regiões especiais, tendo como pólo uma cidade cujas características de grandeza são tais que seu planejamento só pode ser efetuado concomitantemente com toda a área imediatamente polarizada.

Não se pretende analisar o conteúdo da definição de região metropolitana. Os estudos em torno da sua conceituação, realizados por instituições brasileiras, são inúmeros, e muito discutidos os critérios e elementos caracterizadores das mesmas. (2) As discussões levadas ao Congresso Nacional, visando à criação das Regiões Metropolitanas, foram orientadas por esses mesmos estudos, que se constituíram em subsídios fundamentais. Assim, o que delineou o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados caracterizou as Regiões Metropolitanas simplesmente como as relativas a "municípios que, independente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica", na forma como ficou incluído no art. 164 da Constituição Federal vigente.

(2) Ver considerações em torno do conceito de Regiões Metropolitanas em:

BERNARDES, Lysia. Áreas Metropolitanas e seu Planejamento. In: Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976. p. 152-164.

GRAU, Eros Roberto. Conceito de Região Metropolitana. In: Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico. São Paulo, José Bushatsky Editor, 1974. p. 5-26.

IBGE, Área de Pesquisa para a determinação de Áreas Metropolitanas. Rio de Janeiro, IBGE, 1968.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. A institucionalização de Regiões Metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA, 1969.

VAPÑARSKY, Cesar A. El concepto de "área metropolitana" como herramienta de investigación y planificación en América Latina. In: Revista Interamericana de Planificación. SIAP, 6 (32): 124-144, dez. 1974.

A clareza de conceituação de Região Metropolitana é importante, especialmente porque o seu uso com um sentido adulterado, antes de ajudar, dificulta a compreensão, não só dos problemas específicos concernentes a estrutura espacial metropolitana interna, bem como do conjunto de Regiões Metropolitanas, consideradas na organização do espaço nacional.

A possível falta de um consenso e de um aprofundamento na conceituação de Regiões Metropolitanas no Brasil está diretamente ligada, como consequência lógica, à falta de definição e conceituação do urbano, que se manifesta em todas as atividades desenvolvidas neste campo. Esta ausência de conceituação do urbano está expressa de forma explícita no próprio Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, quando afirma que "neste trabalho procurou-se, basicamente, explicitar o desenvolvimento brasileiro, através da interação entre a sua manifestação territorial (rede e hierarquias urbanas) com a política econômica e os diferentes mecanismos acionados pelo Governo, mediante as diretrizes de políticas setoriais de investimento". (3)

Importa analisar neste capítulo, mesmo que rapidamente, a importância que essas Regiões Metropolitanas instituídas têm na consecução dos objetivos de desenvolvimento nacional.

A preocupação do poder público pela questão urbana, da qual as Regiões Metropolitanas constituem um dos seus aspectos, formalizada nos seus planos de desenvolvimento é recente,

(3) FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976, p. 10.

ocorrendo de forma explícita, algumas medidas, no governo do Presidente Castelo Branco, através da criação do Banco Nacional de Habitação - BNH - e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. (4)

Entretanto, somente em 1973 é que surge o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano como um documento elaborado por solicitação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o qual forneceu os subsídios básicos para a elaboração do capítulo IV, intitulado "Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente", do II Plano Nacional de Desenvolvimento, (5) onde são delineados os objetivos governamentais no que se refere ao desenvolvimento urbano.

No Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, as Regiões Metropolitanas têm uma abordagem destacada, o que é justificado, pelos seus autores, a partir da "sua importância econômica, social e política amplamente reconhecida e do encaminhamento de uma solução institucional dos fenômenos urbanos caracterizados como metropolitanos, efetivada pela existência de uma legislação federal e estadual, específica." (6) Esse destaque das Regiões Metropolitanas, no referido plano, se traduz pelas estratégias formuladas visando o seu desempenho. Ficam, a partir desses documentos de planejamento de desenvolvimento, muito claros os objetivos de integração nacional dentro do sistema

(4) Criados pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

(5) BRASIL, II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) - São Paulo, Sugestões Literárias S/A, 1975. p. 71-81.

(6) FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Op. cit, p. 147.

político-econômico, em que as Regiões Metropolitanas constituem um dos mecanismos mais eficientes para a obtenção de resultados positivos dentro dessa perspectiva.

Para realizar uma análise do papel que o mecanismo-Região Metropolitana - tem hoje na sociedade brasileira e as suas características, além da abordagem jurídico-institucional, objeto primeiro deste estudo e que será detalhada a partir dos capítulos seguintes, é fundamental que se considere algumas questões anteriores ao problema, mesmo que sucintamente. Daí a importância de visualizar as Regiões Metropolitanas dentro de um quadro mais amplo do modelo brasileiro de desenvolvimento.

Impõe-se, dessa maneira, inicialmente, uma visão da posição que o Brasil ocupa no cenário do mundo capitalista e da tarefa que lhe cabe desempenhar na reprodução do sistema articulado internacionalmente.

Sob esta ótica merecem destaque três questões, ou seja, a da dependência, a da concentração e a do planejamento, como elementos que justificam a legitimidade do poder nacional nos últimos anos.

Em relação à primeira questão, constata-se que o Brasil, na condição de país subdesenvolvido ou em vias de desenvolvimento, ocupa, na divisão internacional do trabalho, a posição de país periférico e dependente, servindo como fonte de recursos naturais e como mercado consumidor importante para os países industrializados.

O subdesenvolvimento deve ser entendido como produto do desenvolvimento capitalista internacional e a dependência como uma estrutura de relações de dominação.

Isso ocorre em relação ao Brasil, quando se verifica a existência de um compromisso interno da burguesia nacional com o sistema capitalista internacional, que reforça, além da dependência, a própria condição de subdesenvolvimento do modelo brasileiro. Com o intuito de explicar essa questão Fernando Henrique Cardoso assim se expressa:

"A dependência da situação de subdesenvolvimento implica socialmente uma forma de dominação que se manifesta por uma série de características no modo de atuação e na orientação dos grupos que no sistema econômico aparecem, como produtores ou consumidores.

A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno, como externo dos países.

A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo, seja internamente ou externamente". (7)

O Brasil ao incorporar-se ao capitalismo internacional assume a tendência natural, decorrente do sistema - a concentração - que se manifesta, não só em termos de poder político e econômico, como também em termos urbanos, uma vez que "o processo de concentração espacial das atividades econômicas e o

(7) CARDOSO, Fernando Henrique & Faletto, Engo. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio de Janeiro, Zahar, 1975. p. 26.

processo de acumulação e concentração do capital tem, no capitalismo, um nexu causal comum, ou seja, o desenvolvimento capitalista é, por natureza, concentrador da produção, renda e propriedade dos meios de produção." (8)

Esta concentração do poder econômico e político determina os objetivos do desenvolvimento que visam, não só a manutenção do sistema como um todo, como a reforçar a estratificação social e a fortalecer a concentração das atividades econômicas na malha urbana.

Do ponto de vista territorial, as conseqüências do sistema manifestam-se nos desequilíbrios regionais, na medida em que a economia fica sujeita às leis do mercado e redistribui, pelo território, os excedentes destinados à acumulação, concentrando-se nos pólos mais fortes e importantes. Em termos espaciais, verifica-se que as áreas urbanas passam por uma fase de crescimento físico intenso, caracterizando o que se chama de "explosão urbana" e que determina uma nova estrutura de polarização no país, que exerce um controle sobre a estrutura de poder.

A implantação do desenvolvimento urbano, além de sofrer restrições provenientes do caráter concentrador do sistema econômico, defronta-se com o problema da centralização das decisões. Esta centralização foi reforçada a partir de 1964, quando da adoção do modelo político, justificando o centralismo na determinação das novas diretrizes, a fim de assegurar a eficiência

(8) PROPUR, UFRGS. Diretrizes para a formulação de uma política de desenvolvimento urbano para a Região Sul. Porto Alegre, MINTER/SUDESUL, 1975. p. 54.

e a racionalidade do modelo de desenvolvimento econômico.

Assim, o governo central considerou como seu principal objetivo o desenvolvimento econômico, sendo que o fortalecimento do poder executivo é o instrumento básico de que o Estado se utiliza para atingir os seus propósitos.

Importância relevante assume, neste contexto, o planejamento como instrumento destinado a realizar a implementação de medidas que concretizem os objetivos do desenvolvimento e assegurem taxas elevadas de crescimento econômico.

O planejamento reveste-se, também, da característica de elemento de negociação entre as classes sociais, podendo ainda ser considerado como um instrumento de legitimação do Estado, que se propõe a equacionar o problema do desenvolvimento tornando-se o responsável primeiro pelo mesmo.

As Regiões Metropolitanas concentram, em suas áreas, as decisões de interesse nacional relativas às inversões e aos rumos econômicos do país. Nelas, como unidades componentes, estão os principais municípios responsáveis pelo desenvolvimento econômico do país, pois possuem a maior força política refletida pelo poder de pressão que detêm junto às esferas federais e apresentam um índice elevado de desenvolvimento dos setores chamados dinâmicos da economia. Verifica-se, ainda, que nessas áreas estão localizados os grupos da população de alta renda, que aí se estabelecem em função dos seus atrativos e que segregam para a periferia as populações de médio e baixo poder aquisitivo. Enfim, é nas Regiões Metropolitanas que estão os instrumentos cibernéticos de precisão elevada, os profissionais liberais es-

pecializados, os bens de consumo sofisticados, os meios de comunicações e transportes, etc...

Esta situação é resultante de como o processo econômico foi acontecendo, e a análise das Regiões Metropolitanas brasileiras remete à consideração de alguns dos seus aspectos, que justificam a utilização desse mecanismo, como uma forma de manutenção do sistema econômico vigente.

Na fase em que a economia nacional estava dirigida "para dentro", foram se estabelecendo de forma natural, nestas cidades, "o locus" da produção, aproveitando e expandindo as economias de escala e de aglomeração, que eram proporcionadas. Considerando, ainda, que o processo de industrialização estabelecido, além de dependente e retardatário, dirigiu-se, como ainda hoje o faz, para a acumulação de capital, o reflexo espacial decorrente não poderia ser outro, senão o da concentração da população onde as atividades econômicas de maior significação se localizam, como acima foi referido.

O modelo de desenvolvimento econômico, não só assumiu essas características, como tem dirigido suas ações no sentido de acentuá-las, de forma a forçar o Estado a reconhecê-las o que ocorreu com a institucionalização das Regiões Metropolitanas, criando assim um novo mecanismo de atuação.

No momento, interessa interrogar até que ponto a criação das Regiões Metropolitanas espelha uma tendência à degradação que o poder municipal vem sofrendo, bem como o fato deste já não corresponder, de maneira satisfatória, à evolução das exigências do desenvolvimento econômico. Considerando que,

talvez, o que se pretenda seja, efetivamente, o desenvolvimento integrado de determinadas regiões, as atribuições e vantagens devem ser distribuídas de forma equitativa por todas elas. Entretanto, o tratamento uniforme dado às áreas tão diferentes como Belém e São Paulo torna a maioria das ações neste sentido ineficazes.

Outro dado a ser considerado é que a uniformidade de tratamento para todas as Regiões Metropolitanas conduz à idéia de que talvez, estão sendo preparados espaços para a intervenção direta do poder executivo federal, tendo em vista alguns resultados ineficientes que a atuação, dentro dos atuais parâmetros, tem apresentado.

As Regiões Metropolitanas definidas configuram as áreas que, efetiva ou potencialmente, constituem a base territorial dinâmica do modelo de desenvolvimento adotado. Essas áreas, sendo atraídas para a esfera de influência direta do poder central, tornam o governo federal detentor de poderoso instrumento, que, sob a determinação do centralismo autoritário, garante as condições para que nelas se opere, com segurança, a expansão do sistema.

As Regiões Metropolitanas, ao mesmo tempo em que apresentam os maiores índices de desenvolvimento em relação às demais regiões do país, refletem também problemas mais visíveis de marginalidade econômica e social que são os efeitos perniciosos decorrentes do processo de urbanização, e sobre os quais o poder público interfere através da política urbana instituída.

O destaque e a importância dispensados às Regiões Me

tropolitanas, tendo em vista as atribuições que lhes são conferidas no sistema político-econômico, como acima foi salientado, motivaram um tratamento especial para as mesmas. Foram contempladas por esse sistema com todo um aparato institucional-jurídico, contando ainda com o apoio de uma "Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas" - CNPU(9) especialmente criada pelo governo federal. Esta tem como uma das suas primeiras preocupações a implantação do sistema metropolitano de planejamento.

A estrutura metropolitana, nos seus aspectos jurídico-institucionais, constitui o conteúdo a ser analisado nos capítulos seguintes.

(9) Decreto nº 74.156, de 6 de junho de 1974.

AS REGIÕES METROPOLITANAS E O SISTEMA INSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.

Na estrutura institucional administrativa brasileira surgem, como novos elementos a integrar o sistema, as Regiões Metropolitanas. Estas são desprovidas de qualquer capacidade de poder, considerando o sistema jurídico vigente, constituindo-se, tão somente, em um nível de planejamento situado entre os Municípios e os Estados - membros.

Entretanto, pela importância que lhes é assegurada, ratificada pela legislação, conforme foi visto na parte anterior do trabalho, torna-se necessária uma análise de como essas novas figuras são contempladas no sistema institucional-administrativo. Daí o interesse em que seja verificado como o Estado moderno brasileiro está organizado e como distribui o poder entre as unidades territoriais menores que o compõem, bem como os sistemas e instrumentos utilizados para que isso se processe.

Cabe, aqui, salientar que a configuração do poder se faz tendo em vista a sua distribuição. Esta é determinada pelas características de maior ou menor centralização do modelo econômico, uma vez que "o que distingue os diversos sistemas federais é menos a caracterização de um equilíbrio entre União, Estados e Municípios do que aquilo que modernamente se poderia chamar de processo operacional do sistema. Em outras palavras, o que convém saber não é a estrutura constitucional do sistema, mas como ele realmente funciona: que tipo de relações existem entre a União, os Estados e os Municípios; qual a partilha fi-

nanceira existente entre eles, como se comportam os poderes no relacionamento decorrente da vida política e administrativa".(10)

Assim, o enfoque deste capítulo está centrado nas seguintes questões fundamentais:

1º - verificar como o sistema institucional administrativo brasileiro se caracteriza atualmente, considerando os objetivos de desenvolvimento nacional;

2º - como decorrência da configuração do sistema administrativo, analisar o problema da autonomia das unidades formadoras do sistema e os instrumentos existentes que inferem na sua preservação;

3º - visualizar como as Regiões Metropolitanas se colocam no sistema administrativo e quais as suas perspectivas.

Desde a República foi adotado no Brasil o sistema de organização institucional-administrativa na forma federativa.

O federalismo é conhecido, tradicionalmente, como o sistema que proporciona a equidade de autonomia entre as unidades territoriais e é definido como um "Estado soberano, formado de uma pluralidade de Estados, no qual o poder do Estado emana dos Estados - membros ligados numa unidade estatal".(11)

Entretanto, como observa Themístocles Brandão Cavalcanti, existe uma diferença muito grande entre as federações, a partir dos elementos que as distinguem. Entre eles estão sua

(10) CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Os Estados na Federação. In: As tendências atuais do Direito Público. Rio de Janeiro. Forense, 1976. p. 48.

(11) JELLINEK, Georg. Apud BONAVIDES, Paulo. Ciência Política. Rio de Janeiro, FGV, 1967. p. 135.

formação, sua evolução histórica, as exigências econômicas de funcionamento do sistema e a relação dos poderes. (12)

As razões apontadas pelos políticos e teóricos do federalismo, quando da sua adoção pelo Brasil, baseiam-se nos seguintes argumentos:

a) os bons resultados que a organização federativa alcançou na América do Norte;

b) a intenção de tornar o governo central menos forte, a fim de evitar sua intervenção no comando político dos líderes locais e regionais;

c) a possibilidade de ocorrer injustiças na distribuição dos recursos financeiros, se os mesmos fossem dados ao governo central para que este assumisse o encargo de aplicá-los;

d) a vantagem de assegurar as competências locais e regionais, cabendo ao governo central a tarefa de supervisão;

e) a possível ocorrência de injustiça com a aplicação de recursos locais em outras áreas, fora daquelas pertencentes ao seu território.

Estas razões estão, em sua maioria, enquadradas entre os elementos de distinção dos tipos de federação, arrolados como os referentes às exigências econômicas de funcionamento do sistema. A base dessa afirmação reside no fato de que as modificações ocorridas no sistema federativo nacional, desde a sua implantação, tiveram reflexos sobre a autonomia dos seus elemen-

(12) CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Op. cit. p. 45.

tos componentes, reforçando-os ou enfraquecendo-os a partir de seus recursos financeiros. O desequilíbrio dos recursos financeiros, que é um dos instrumentos de intervenção sobre a autonomia, tem sua razão última nos objetivos econômicos buscados pelo governo através da história brasileira, como veremos mais adiante ao analisarmos o problema da autonomia local e regional.

Modificações de várias ordens têm determinado alterações no sistema federativo, ora fortalecendo o poder da União em detrimento dos Estados e Municípios, ora reforçando esses últimos, conforme as exigências econômicas, políticas e sociais dos vários momentos da história nacional.

Estas exigências decorrentes das "necessidades criadas pelo processo de urbanização acelerada, da industrialização da inovação tecnológica teriam levado a uma enorme ampliação das atribuições do governo central. Disso derivou um excesso de participação de um dos níveis de governo (nesta oportunidade o central) no âmbito antes reservado a outros níveis (estadual e municipal)" (13)

A intervenção do Estado na vida da sociedade brasileira, através do governo federal, ocorre não só porque a natureza das intervenções exige um volume considerável de recursos (que os outros níveis não dispõem) mas, principalmente, pelas características do modelo de desenvolvimento adotado. Este busca

(13) TABAK, Fanny. Centralismo autoritario y autonomia local. Opciones para el desarrollo nacional. Revista Interamericana de Planificación. Bogotá, SIAP, 9(33): 87, mar. 1975.

atingir seus objetivos pela eficiência e racionalidade que, no caso específico, cabe ao governo federal assegurar através de um aparelhamento burocrático complexo e da adoção do planejamento como norma básica da administração.

Uma demonstração da supremacia do governo federal, considerada sob o ângulo jurídico, é fornecida por Dalmo de Abreu Dallari ao afirmar que "a demonstração mais evidente dessa ampliação das competências federais está no artigo 89 da Constituição de 1967, onde são discriminadas as matérias de competência da União. A leitura dessa discriminação deixa evidente que restou muito pouco para os Estados. Além disso o item XVII desse artigo, cuja redação foi modificada no texto de 1969, favorecendo ainda mais o poder federal, estabelece as matérias sobre as quais cabe à União legislar, atingindo, praticamente, todo o sistema jurídico brasileiro. Merece especial atenção a letra "C" do item XVII, por onde se dá competência ao legislativo federal para fixar "normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública de direito financeiro, de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário". Por força desse dispositivo, certas matérias que permaneceram na esfera de competência estadual ou municipal, como a elaboração dos respectivos orçamentos, ficam sujeitas às normas gerais que forem estabelecidas pela União".(14)

(14) DALLARI, Dalmo de Abreu. Novos pólos administrativos afetando a Federação Brasileira. In: Tendências atuais do Direito Público. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 75.

O enfraquecimento dos níveis locais e regionais encontra uma explicação entre alguns analistas ao afirmarem que "a competência governamental estaria sendo substituída pela cooperação, com o objetivo de proporcionar uma maior racionalidade de ação político-administrativa e de ativar a participação de cada unidade da Federação nas relações intergovernamentais". (15)

Observa-se, pois, a modificação em alguns conceitos, que passam a adquirir outras dimensões decorrentes de novas situações concretas que retratam. Assim, das características atuais do sistema institucional-administrativo nacional, emerge o chamado federalismo cooperativo. Este caracteriza um sistema no qual se constata uma hipertrofia do poder central, com uma ampliação da esfera de atuação do governo federal, e uma situação onde as fronteiras funcionais e políticas dos demais níveis de governo são diluídas.

O centralismo na determinação das diretrizes gerais de desenvolvimento passou a ser justificado plenamente, tendo em vista os objetivos de eficiência e racionalidade do modelo de desenvolvimento econômico assumido. O sistema institucional administrativo, que funciona como aparato necessário para que os objetivos de desenvolvimento econômico sejam atingidos, sofreu modificações que o transformaram num sistema de federalismo cooperativo.

Observa-se, entretanto, que a acumulação excessiva de responsabilidades, a nível do poder central, tornou muito mais

(15) TABAK, Fanny, op. cit. p. 87-88.

complexa a tarefa de racionalizar a ação governamental. Isto por que existem alguns aspectos, no sistema institucional administrativo, que se constituem, de certa forma, em elementos obstaculizadores do sistema aos quais Ana Maria Brasileiro denomina de disfunções do sistema. (16)

Os aspectos que funcionam como elementos restritivos ao sistema revelam situações em que se evidencia principalmente:

a) A superposição da ação dos órgãos existentes nos três níveis governamentais, decorrente da indefinição de competências. Assim, pela falta de definição do papel de cada esfera do governo na prestação dos serviços, ocorre uma duplicação de esforços que denuncia, paralelamente a uma desarticulação completa no funcionamento do sistema, uma inadequada utilização dos recursos disponíveis, com uma duplicação de esforços. São consequências do chamado sistema de competências concorrentes entre os três níveis de governo, na prestação de serviços.

b) O tratamento simétrico dispensado aos diferentes municípios do território, sem que as suas características específicas de localização, urbanização, clima, etc.... sejam consideradas. Entretanto, apesar do Brasil apresentar situações distintas na sua configuração física que determinam tantos contrastes internos, isto não impediu que fossem estabelecidas medidas comuns, não só entre os Municípios como entre estes e os Esta-

(16) BRASILEIRO, Ana Maria. O Federalismo Cooperativo In: Sim-
pósio sobre as relações intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 1973. p. 52-59.

dos-membros. A lei 4.320 e a Portaria nº 9 (17) estabelecem padrões de conduta complexos indiferenciados entre a União, Estados e Municípios, o que vem reforçar e exemplificar esse tratamento simétrico.

O sistema federativo muito pouco tem conseguido realizar para introduzir um sistema mais racional no tratamento da questão municipal. Apesar disso, alguns estudiosos afirmam que "medidas tendentes a atenuar o problema, felizmente, vêm sendo tomadas no plano legal, embora algumas delas careçam ainda de implementação efetiva. O princípio constitucional que permite que a organização dos Municípios varie segundo suas peculiaridades locais é uma das medidas com que o governo procura contornar o problema". (18) Entretanto, mesmo assim, são grandes as dificuldades de uma efetiva concretização desse princípio. A realidade vem demonstrando que os Municípios obedecem, na sua grande maioria, a uma mesma estrutura organizacional.

c) A dependência financeira em que se encontram os Municípios frente ao governo central. Não basta uma atribuição de competência legal para que se efetive uma verdadeira descentralização, se não houver, concomitantemente, os meios necessários para que isso ocorra. O fortalecimento dos Municípios baseia-se, assim, somente em duas fontes de crédito: o Fundo de

(17) Lei 4.320 de 17 de março de 1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.
Portaria nº 9 de 28 de janeiro de 1974, que atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do parágrafo 1º do artigo 2º e parágrafo 2º do artigo 8º, ambos da lei nº 4.320, e estabelece normas para o seu desdobramento.

Participação dos Municípios (FPM) e a parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Estes instrumentos funcionam como mecanismos absorventes da autonomia municipal, como será aprofundado mais adiante quando da abordagem do Município no sistema institucional administrativo.

d) A ignorância e o despreparo técnico dos administradores e funcionários. Este fato é bastante indicativo das potencialidades e limitações da ação dos níveis locais, que passam a demandar uma presença mais incisiva da administração federal. Esta ocorre através dos programas específicos de assistência técnica e de treinamento dos recursos humanos. Salienta-se, ainda a ocorrência do chamado "caciquismo", em alguns municípios, o que não só dificulta uma atuação racional da administração, como também favorece um enfraquecimento dos níveis locais e regionais, prejudicando as relações do sistema.

O contexto geral do sistema federativo atual mostra que para atender as exigências que a nova realidade administrativa apresenta, são necessários instrumentos que favoreçam a integração e funcionamento do sistema com base nas relações inter governamentais. Daí o surgimento de toda uma ideologia da articulação entre os vários níveis de poder, assumida pelo governo federal com a criação da Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios SAREM - (19) e do Sistema Nacional de Planeja-

(18) BRASILEIRO, Ana Maria, Op. cit., p. 53.

(19) A SAREM foi instituída em junho de 1972.

mento S.N.P. (20) Para tanto são utilizados, como mecanismos de cooperação para a promoção do relacionamento intergovernamental, a assistência técnica, a cooperação financeira para a execução de obras e projetos e a colaboração na prestação de serviços.

Estas atividades vêm reforçar o poder federal e se concretizam pela centralização desconcentrada das atividades de articulação uma vez que estas obedecem aos princípios e às normas gerais do governo central.

Importa, aqui, proceder a uma análise dos conceitos de descentralização e desconcentração. O primeiro deles está diretamente ligado ao conceito de autonomia, referindo-se à coexistência de mais de um poder dotado de autonomia em um mesmo país. Assim, a descentralização existe realmente, na medida em que cada nível de poder componente do Estado tenha poder de decisão sobre si mesmo, sem a interferência dos demais.

O conceito de desconcentração, por sua vez, refere-se à delegação geográfica ou funcional de atividades de um mesmo nível de governo.

A partir desses conceitos, pode-se afirmar que teoricamente o sistema federativo caracteriza-se pela descentralização, em que cada um dos seus elementos tem sua autonomia preservada.

Retomando o que anteriormente foi dito com relação ao fortalecimento do poder central pelas atividades de coordena

(20) O S.N.P. foi estabelecido pelo Decreto Federal nº 71.353 de 9 de novembro de 1972, que institucionalizou as atividades de planejamento, programação e modernização administrativa.

ção, acrescenta-se ainda a evidente tendenciosidade que o sistema de articulação governamental contém, enquanto favorece as regiões mais dinâmicas do país. Isto porque a alocação dos recursos financeiros, que é o mais importante instrumento de ação articuladora obedece aos critérios determinados pelos objetivos globais do desenvolvimento nacional, cujo modelo promove a concentração nas regiões mais propícias a sua reprodução.

As assimetrias decorrentes da deficiente estruturação do sistema de cidades torna as funções locais dependentes de critérios e decisões tomados à nível federal. Exemplo disso é a distribuição do ICM.

Com relação ao sistema institucional administrativo, pode-se concluir repetindo Fanny Tabak que "positivamente o modelo de Federalismo Cooperativo, onde, as decisões emanam sempre do poder central, dentro dos marcos de um centralismo autoritário que estimula a permanência da imagem paternalista do Estado não parece a melhor opção para proporcionar uma transformação social, mais profunda. A ausência da dimensão política, através de um grau mais alto de participação certamente impede a maior amplitude do processo de transformação, reduz motivações e expectativas. Parece evidente que sem uma participação consciente e dinâmica das esferas intranacionais de poder (começando pelo poder local) dificilmente se pode esperar uma transformação estrutural profunda (desenvolvimento) no sentido de um processo global, intencional, planejado e integral, de superação do atraso social em todos os sentidos.

Podem obter-se taxas elevadas de crescimento econômico em termos nacionais, porém sem alterar substancialmente, os

desequilíbrios e as distorções regionais existentes no interior do país. Por outro lado, uma participação ativa e consciente no debate dos problemas e na formulação dos mecanismos parece indispensável para ampliar e aprofundar o processo de mudança. Sem isso, parece difícil superar os limites, sem dúvida estreitos, de um mero crescimento econômico global". (21)

O federalismo cooperativo, resultante das modificações ocorridas no sistema institucional administrativo brasileiro, influiu de maneira substancial na autonomia das suas unidades componentes.

Esta autonomia, que em termos legais continua sendo preservada, tem sido objeto de constantes intervenções, na medida em que os objetivos de desenvolvimento econômico são delimitados e novas formas de consecução dos mesmos são propostas.

A intervenção na autonomia por meio de legislação é substituída pela intervenção através de medidas econômicas, de forma que a autonomia política-administrativa garantida pelas Constituições nem sempre tem correspondido a uma autonomia efetiva, entendida como a capacidade de decisão e execução, considerando os recursos financeiros insuficientes dos Estados e dos Municípios.

Assim, interessa verificar como esse processo tem o corrido, ao longo da evolução das transformações econômicas no Brasil.

A verdade é que a autonomia municipal, conforme as garantias constitucionais anunciavam, jamais chegou a ocorrer

(21) TABAK, Fanny, Op. cit. p. 96.

plenamente, apesar de existirem reações de caráter municipalistas ocorridas não só no início do período republicano como também nos anos de 1934 e 1946. (22)

Observa-se que a época, em que os municípios se encontraram com maior autonomia corresponde ao período em que predominavam as atividades primário-exportadoras, distribuídas em economias regionais.

Neste longo momento da economia nacional, a agricultura constituía o seu setor dinâmico, sendo a sua produção destinada à exportação. O campo era o centro das relações sociais e produtivas, competindo à cidade as funções de controle e de infraestrutura para a exportação. Em outras palavras a cidade eram delegadas as funções político - administrativas.

Em termos políticos e sociais, neste período, ocorrem um fortalecimento das oligarquias rurais, que assumem o comando da política nacional.

O município, durante muito tempo, tem sua autonomia fundamentada na autonomia municipal extra-legal, decorrente do cumprimento do compromisso coronelístico assumido pelo governo estadual, através do qual este outorgava uma "carta branca" aos chefes políticos municipais ligados profundamente ao setor agrário-exportador e comprometidos com a corrente político-partidária governamental. Assim, os chefes políticos locais conseguiam impor suas opiniões e obtinham os resultados práticos referentes as suas reivindicações, nos conselhos governamentais, em re

(22) LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo, Alfa-Omega, 1975, p. 50.

lação às questões municipais. (23)

A Constituição de 1891 delineou o sistema federalista chamado isolacionista, isto porque a luta do poder central sobre as regiões foi aos poucos sendo abandonada. Este fato decorreu, tendo em vista as restrições impostas ao campo de atuação do poder central favorecendo o predomínio dos Estados - membros, e sendo através destes, dada ênfase à autonomia local. O Município passa a ser encarado, dessa forma, como criatura dos Estados - membros, uma vez que a Constituição de 1891, no seu art.68 dispunha que: "Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo que respeite ao seu peculiar interesse", sendo esta a única referência constitucional às unidades municipais.

A ênfase dispensada aos Estados, se por um lado favoreceu a autonomia regional, por outro, funcionou como elemento congelador das relações intergovernamentais.

O processo político passou a ser determinado pelos Estados-membros através da chamada "Política dos Governadores", sobre a qual Raymundo Faoro assim se expressa: "Em lugar do centralismo, cuja alma era a burocracia, imperariam os Estados - entre estes os mais poderosos. Nesse regime, a verdadeira força política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A política dos Estados, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a política nacional. É lá, na soma dessas unidades autônomas, que se en

(23) LEAL, Victor Nunes, Op. cit. p. 51

contra a verdadeira soberania da opinião. O que pensam os Estados pensa a União." (24)

A expansão dos poderes federais ocorre com a Constituição de 1934, em que a repartição das competências é inteiramente favorável à União, com a ampliação do seu campo de poder tributário.

Estas modificações, tendentes ao processamento de uma maior centralização do sistema institucional - administrativo, tem relação direta com os acontecimentos econômicos da época, não só de âmbito internacional, como assinala o momento de maior significado na mudança da economia nacional.

No contexto internacional, a economia vive um período de depressão mundial, que seguiu a crise de 1929, cujos efeitos se fizeram sentir também no Brasil.

A década de 30 assume importância, em termos nacionais, uma vez que assinala a passagem de uma economia agrário-exportadora, para uma economia do tipo urbano-industrial.

"Ainda que essa predominância não se concretize em termos de participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizaria é crucial: a nova correlação de forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, tem o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as

(24) FAORO, Raymundo. Os donos do poder. Porto Alegre, Ed. Globo, 1976, p.567.

atividades agrário-exportadoras e de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno". (25)

Diante dos novos objetivos a que se propõe o governo federal, no que se refere ao desenvolvimento nacional, não tem mais sentido o compromisso coronelístico entre o governo estadual e o governo local, uma vez que o mesmo visa a efetivação de objetivos comuns aos três níveis de governo.

As novas formas de intervenção, bem como a reformulação de todo o aparato institucional do Estado, com vistas a promover as condições para o novo modo de produção, tornam o governo federal o principal redistribuidor dos recursos necessários para a garantia do desenvolvimento do processo.

Dessa forma, tornou-se necessário sustar os recursos destinados ao setor agrário-exportador, os quais eram cada vez maiores, não estimulando o crescimento desse setor e consequentemente não atendendo as reivindicações dos coronéis. Rompia-se, assim o compromisso coronelista, e tinha início um processo de centralização, a nível de governo federal, de todas as decisões mais importantes ao desenvolvimento do país.

As medidas, de ordem institucional, tomadas no sentido de promover o predomínio dos poderes federais, conforme foi salientado anteriormente, motivaram também a criação de mecanismos de cooperação e de integração no sentido de promover as relações intergovernamentais.

(25) OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. São Paulo, Seleções CEBRAP, Ed. Brasiliense, p. 10.

Com o advento do Estado novo, a Constituição de 1937 tornou-se o instrumento jurídico do novo regime, e só teve uma existência formal, sendo o período caracterizado pelo predomínio da força dos decretos-leis, que se impuseram sobre a estrutura constitucional.

As modificações introduzidas no país, decorrentes do processo de urbanização acelerado e das transformações da estrutura produtiva na qual o setor de ponta da economia nacional, gradativamente, deixa de ser a agricultura para dar lugar a indústria, como anteriormente foi referido, pressionam o sistema institucional administrativo no sentido de uma maior centralização tanto do poder político quanto do poder econômico.

A Constituição de 1946 vem responder essas exigências caminhando assim, para o modelo de federalismo cooperativo, já delineado na constituição anterior.

Entretanto, apesar do centralismo começar a se impor, o poder dos municípios, através da expansão da sua base financeira e da autonomia política, é preservado mesmo que a realidade nem sempre tenha correspondido ao texto legal.

É com o advento do movimento de 1964, quando o objetivo primeiro delineado é o desenvolvimento econômico, e para que este seja atingido torna-se necessário o fortalecimento do poder central, que surge um elenco de instrumentos legais destinados a fortalecer o poder da União. Este fortalecimento encontra respaldo na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional de 1969.

Este conjunto de instrumentos é formado pela Emenda Constitucional nº 18 de 19/12/1965 que promoveu a Reforma Tribu

tária, seguida do Código Tributário Nacional, instituído pela Lei 5.172 de 25/10/1966 e o Decreto-lei nº 200/67 referente a Reforma Administrativa. O Decreto-lei nº 200 passou a ter força normativa para os Estados e Municípios como "norma geral" (art. 89, XVII, c) pela Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968.

Um dos indicadores de maior significado na tendência centralizadora e disciplinadora do sistema político brasileiro atual é a reforma introduzida no sistema tributário. A sua base é o fato de que uma política de tributos uniforme e centralizadora constitui-se, talvez, no instrumento mais poderoso que o Governo Central pode dispor, a fim de provocar e estimular o desenvolvimento econômico na direção dos objetivos propostos.

O sistema político nacional detém, em suas mãos, o poder de traçar os limites do potencial de recursos financeiros dos Municípios e dos Estados-membros, tendo em vista a definição de competências tributárias e a partilha dos recursos.

O sistema de discriminação de rendas reflete melhor do que qualquer outro indicador a posição em que está colocado o governo federal em relação às demais unidades da Federação.

As mudanças introduzidas no sistema tributário estão correlacionadas de forma direta com as transformações ocorridas no sistema político maior. Em decorrência, o volume e a forma de participação dos Estados e dos Municípios no total dos recursos arrecadados pela União, tem sido condicionados à visão da estrutura do poder dominante, quanto ao papel que lhes compete no contexto do sistema.

Objetivando evitar a chamada "tributação em cascata" e visando dotar o sistema de bases econômicas mais fortes, a re

forma do sistema tributário acabou consagrando a hegemonia financeira da União.

As principais modificações instituídas podem ser resumidas às seguintes deliberações: (26)

- à União compete decretar oito (8) impostos, sendo que aos Estados-membros e aos Municípios correspondem (2) impostos respectivamente;

- os Estados-membros perderam a competência para instituir impostos, além daqueles que lhes forem atribuídos pela Constituição;

- foram instituídos o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com o objetivo de compensar a perda de competência tributária dos Estados e Municípios;

- os Tribunais de Contas dos Estados foram dotados da função de dar parecer prévio sobre as contas municipais antes que as Câmaras Municipais de Vereadores se manifestem instituindo assim um controle não só da União como também dos Estados sobre as finanças municipais.

Embora essas modificações tenham, de certo modo, gerado um aumento nos recursos financeiros dos Municípios, os recursos transferidos dos Estados e da União, reduziram ainda mais a já mutilada autonomia local "de fato", uma vez que sua aplicação vinculada obedece as determinações federais.

(26) Estas modificações serão analisadas de forma detalhada no item 2.1.

Confirmando o que já foi anteriormente dito, a cada dia que passa, o poderio do Governo Federal se manifesta mais, especialmente pelo centralismo desconcentrado refletido no sistema de administração existente. Isto porque o Governo Federal consciente da impossibilidade de se ocupar ele próprio da execução efetiva das políticas gerais, sem que os órgãos federais estejam de acordo quanto ao que delegar, a quem delegar e que estratégia adotar, tem assumido a preocupação, já refletida em alguns documentos legais, no sentido de que ao Governo Federal fique somente a tarefa de formulação das diretrizes gerais, cabendo a execução às demais esferas do governo. Nesse sentido o Decreto-lei nº 200/67, que instituiu a Reforma Administrativa, no art. 10º § 5º diz: "ressalvados os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência, a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos dos serviços correspondentes".

Assumindo o papel que o sistema lhe conferiu, o Governo Federal tem atuado, através da administração direta e indireta em quase todos os setores da vida administrativa e econômica do país, utilizando principalmente as seguintes entidades:

- Banco Central, Banco do Brasil e Caixas Econômicas Federais, pelas quais regula e controla as políticas monetária, bancária e creditícia.

- Banco Nacional da Habitação, cuja responsabilidade é o exercício do comando da política habitacional e de saneamento básico.

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, pro-

motor do financiamento do desenvolvimento nacional, pelo apoio ao setor industrial.

- Superintendências Regionais de Desenvolvimento, cujo objetivo é incentivar e disciplinar o desenvolvimento regional.

Na preocupação do Governo Federal atuar diretamente sobre as regiões assumindo, dessa forma, a condução do processo de desenvolvimento, seja pela própria execução de projetos ou pela sua delegação aos demais órgãos governamentais, bem como no fato de interferir em assuntos considerados até pouco tempo como de competência estadual, vem gerando uma série de conflitos que atingem não só as relações com os Estados como também com os Municípios. Um papel de relevância assumem os sistemas bancários federais, como agentes financeiros junto aos níveis locais e regionais, cujas repercussões da sua atuação tem reflexos nas relações do sistema político-administrativo.

Os Estados tem consciência de suas dificuldades, especialmente financeiras, para buscarem por si mesmos a solução de seus problemas importantes. Apesar disso as suas expectativas, em relação ao Governo Federal, são outras. Na sua maneira de pensar, para que a atuação do Governo Federal não interfira em assuntos de sua competência, caberia a União a concessão de auxílios financeiros. Estes seriam aplicados obedecendo critérios de responsabilidade dos Estados, uma vez que são os maiores conhecedores de seus problemas. O mesmo raciocínio cabe aos Municípios, não só em relação aos Estados como à União.

Contraopondo esse argumento, o pensamento dos defensores da supremacia dos organismos regionais justificam sua po-

sição no fato de que os problemas de desenvolvimento devem ser considerados numa visão regional. Assim, seriam evitados uma série de problemas de ordem econômica e de eficiência administrativa.

Neste quadro do sistema institucional administrativo, a inclusão, na Constituição, de um dispositivo sobre as Regiões Metropolitanas, tem enorme importância. Significa o reconhecimento constitucional do fenômeno econômico e social das áreas metropolitanas. Importa saber, até que ponto haveria influências recíprocas ou compulsoriedade nas relações entre as três esferas governamentais, a partir desse reconhecimento.

A supremacia dos organismos regionais ou o reconhecimento das regiões como categorias políticas, tem sido objeto de muitas discussões entre os estudiosos.

Paulo Bonavides, o defensor do chamado "federalismo das regiões", propugna pela segunda posição. Assim se refere na defesa de sua posição: "já ocorreu uma importante modificação na consideração da realidade brasileira quando se estabeleceu a atual divisão regional do Brasil. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os antigos critérios, de natureza fisiográfica e geográfica, foram substituídos por critérios sócio-econômicos, inspirados no conceito de "espaços homogêneos" e condizentes com as exigências de incremento demográfico, expansão urbana e alargamento do sistema rodoviário. A par disso, os Estados foram sendo gradativamente enfraquecidos e desmoralizados, não havendo mais condições no Brasil, para uma efetiva federação de Estados. Por tal motivo a manutenção dos três níveis de governo - o federal, o estadual e o municipal - determi

nará o desaparecimento do federalismo brasileiro e sua substituição por um sistema unitário. Mas, a formação do quarto nível se desenha no horizonte, devendo ser logo reconhecido o governo regional, a única saída, de futuro, para o desenlace eventual da presente estrutura federativa do Brasil" (27)

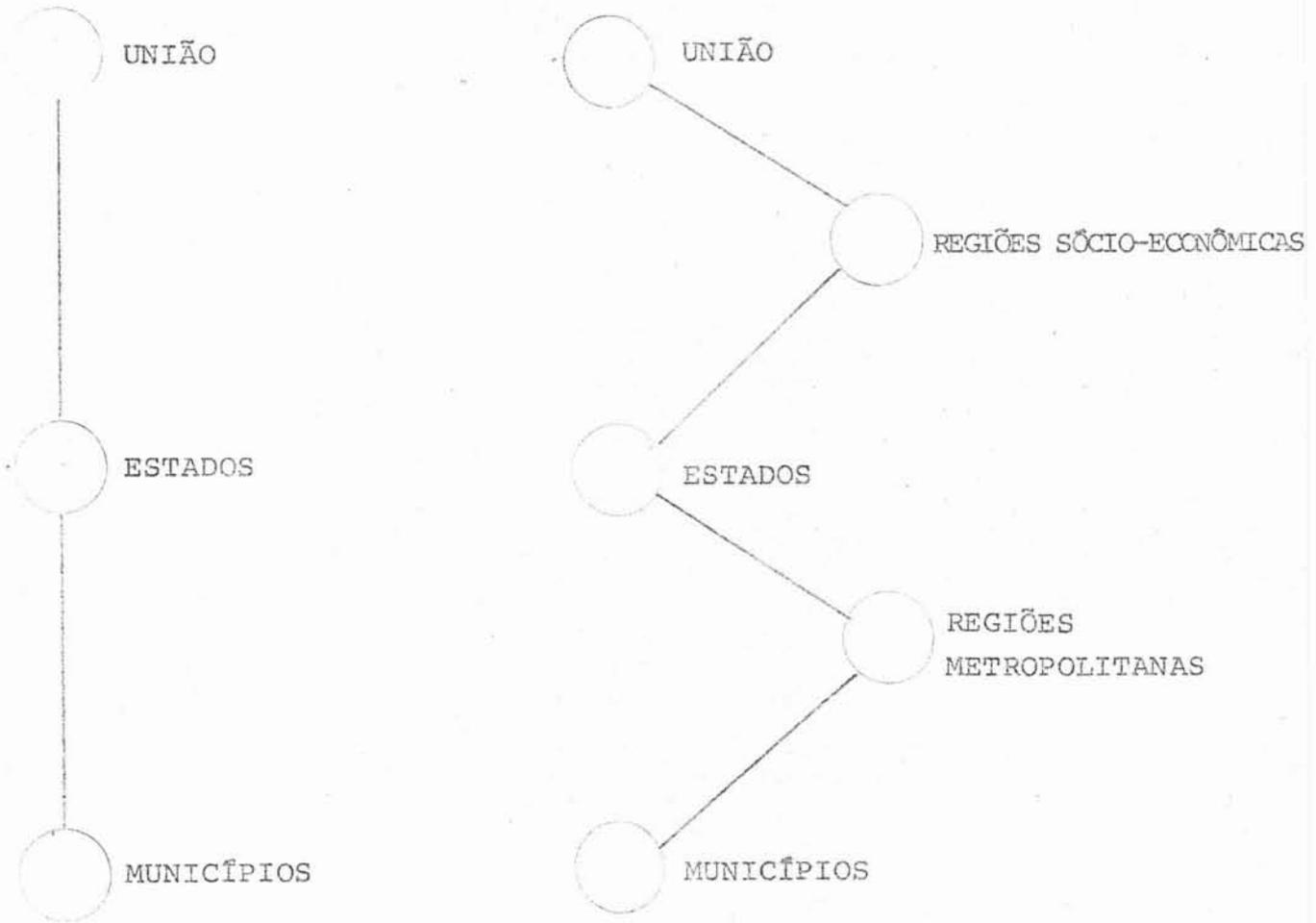
O papel das regiões, sejam as macro-regiões (supra-estaduais) ou as micro-regiões (supra-municipais) evidenciam a inclusão de novos elementos na estrutura do sistema institucional-administrativo. Isso demonstra que o federalismo brasileiro está numa fase de redefinição, não só do sistema em si mesmo, como de alguns dos seus mecanismos.

Ainda que o modelo político-econômico tenha forçado uma centralização com o predomínio da União, não há perspectivas concretas de eliminação de qualquer um desses três níveis de governo. É verdade, que as novas condições econômicas, políticas e sociais tem provocado a ocorrência da centralização política, que, entretanto, é acompanhada de um movimento no sentido de promover uma descentralização administrativa. Esta, porém, e só aparente, não sendo possível afirmar que exista uma descentralização efetiva, principalmente se for considerado o fato de que os organismos regionais obedecem diretrizes e normas gerais emanadas do poder central.

Dalmo de Abreu Dallari, entretanto, afirma que "a amplitude da desconcentração abre perspectiva para uma efetiva descentralização com o aparecimento de novos níveis de governo, estabelecendo-se esquematicamente a diferença entre o federalis

(27) BONAVIDES, Paulo. Apud In: DALLARI, Dalmo de Abreu. Op.cit, p.83-84.

mo tridimensional existente no Brasil desde 1891, e o novo federalismo que muitos já vislumbram, teremos o seguinte resultado": (28)



Seguindo esse raciocínio, as Regiões Metropolitanas, que no sistema institucional administrativo brasileiro surgiram como simples pólos administrativos, poderiam, tendo em vista a importância que assumiram, ser consideradas como pólos adminis-

(28) DALLARI, Dalmo de Abreu. Op. cit. p. 87.

trativos e políticos. Surge assim a idéia tão discutida do nível político - o poder metropolitano. 49

A discussão desse problema será retomada mais adiante, uma vez que as conclusões parciais da análise interna das entidades (capítulo 4 em diante) oferecerão elementos importantes para uma análise mais objetiva da questão.

Fica evidente, entretanto, que as Regiões Metropolitanas, constituem elementos novos a interferir no sistema institucional administrativo, que tem reflexos na estrutura do federalismo brasileiro. Estes reflexos se manifestam em relação aos Municípios que as compõem e, também, aos Estados nos quais estão inseridas. Estes são os aspectos, objeto de consideração, a seguir.

2.1 Os Municípios no Sistema Institucional-Administrativo

A análise dos Municípios na configuração do sistema institucional administrativo vigente, remete a abordagem de três aspectos.

- a posição do Município no contexto do sistema;
- os instrumentos que interferem na sua autonomia;
- as formas pelas quais as Regiões Metropolitanas atingem os Municípios.

Convém salientar que alguns problemas relacionados a estes aspectos já foram anteriormente referidos. Cabe aqui, reforçar os mais importantes, tendo em vista os objetivos a que esta etapa do trabalho se propõe.

O Município, pelas características gerais do sistema federativo brasileiro, tem determinada pela própria Constituição a sua autonomia. Esta é preservada sob os aspectos político, financeiro e administrativo.

A autonomia municipal do ponto de vista político é garantida pela eleição do Prefeito e dos Vereadores, conforme artigo 15 da Constituição vigente. Entretanto, a intervenção no Município, mutilando a sua autonomia, tem início quando a União nomeia diretamente o governante de certos Municípios, como os de fronteira, estâncias hidrominerais e outros considerados de importância à preservação da segurança nacional (artigo 15, II, § 1º). O significado desse fato é substancial, tendo em vista que mesmo através de mecanismos legais a União interfere na autonomia do Município de maneira direta.

A autonomia administrativa outorgada aos Municípios, tem base, no "peculiar interesse municipal". Este, fundamenta-se numa expressão de conteúdo impreciso, em que são destacados dois elementos: a matéria financeira e a organização dos serviços públicos locais.

Com relação ao primeiro, observa-se uma dependência financeira do Município, em relação, principalmente, ao governo central. Isso porque, com a Reforma Tributária introduzida, os Municípios se tornaram dependentes das receitas transferidas, restando-lhes somente como impostos, o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU e o Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza - ISSQN, previstos pela Constituição Federal, artigo 24 I e II.

O fortalecimento dos Municípios está reduzido a dois tipos de receitas transferidas. Uma do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, constituído dos recursos do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, cuja distribuição é feita com base no critério que determina a distribuição de 90% dos recursos para os Municípios do interior e 10% para os Municípios da capital. Esse critério tem motivado uma desigualdade nas receitas municipais, constituindo-se numa das maiores reivindicações atuais dos Municípios no que diz respeito aos recursos públicos.

A outra fonte de receita transferida é proveniente do Imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM. "Teóricamente a participação de cada Município na receita do ICM é proporcional ao seu nível de atividade econômica. No entanto, as falhas na arrecadação o tornam predominantemente industrial, beneficiando assim, os Municípios que concentram a atividade industrial do Estado". (29) São gerados, assim, novos desequilíbrios com a distribuição regional dos recursos do ICM, demandando a necessidade urgente de que exista uma Política Nacional de Localização Industrial e uma Política de Desenvolvimento Industrial.

É importante salientar que parte da receita obtida através desses recursos transferidos, tem vinculação direta à gastos determinados pelo governo federal e que são controlados pelo Tribunal de Contas da União.

(29) SILVA, Fernando A. Rezende da. Aspectos financeiros do planejamento urbano. In: Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1976, p. 78.

Pode-se concluir essas considerações, à respeito da autonomia financeira do Município, lembrando a inegável supremacia do poder federal sobre quase todas as entidades de direito público. Esta supremacia vem limitando o poder executivo dos Municípios e dos Estados, tornando-o simples expressão.

Da reduzida autonomia financeira, como se observou, segue a Constituição Federal, no ítem II do artigo 15, falando sobre o poder dos Municípios de livre gestão no que se refere a organização dos seus serviços locais. Entretanto, torna-se evidente que os demais preceitos constitucionais retiram da expressão "peculiar interesse" todo e qualquer conteúdo que a torne efetiva, especialmente se for considerado o papel preponderante do Governo Federal em tudo o que se refira às entidades públicas como até aqui tem sido demonstrado. No dizer do Professor Paulo Francisco Rocha Lagoa "o direito positivo brasileiro vem paulatinamente aceitando aquela que sempre foi a nossa grande realidade constitucional, isto é, encontrar-se nas mãos do Governo Federal o verdadeiro poder de comando sobre o espaço territorial brasileiro, relegados os Estados da Federação e os Municípios à simples posição de entidades destinadas a concretizar, no âmbito de seus respectivos territórios, as normas de origem federal". (30)

O ponto de partida é a afirmação de que por "peculiar interesse" entende-se tudo aquilo que é próprio e de interesse do Município. Daí a questão: o que realmente interessa e per

(30) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco. Município e Região Metropolitana - Há competência Concorrente? Rio de Janeiro, Amímeo., S.d, p. 4.

tence só ao Município? Tendo como base o sistema constitucional brasileiro, constata-se que muito pouco é tido como de interesse exclusivo do Município. Veja-se, por exemplo, os seguintes aspectos das funções urbanas, tipicamente municipais:

- educação - é matéria federal considerando o artigo 89, XIV e XVII a, da Constituição Federal;

- transporte - é matéria federal com base no mesmo artigo 89, XVII.

- energia (em termos de iluminação pública) - é também federal, pelo mesmo artigo 89, XV b;

- recreação (em termos de diversões públicas) - matéria federal fundamentada no artigo 89, VIII.

Por outro lado, importa lembrar ainda, que a Constituição ao incluir como competência dos Municípios a organização dos serviços públicos locais, delegou aos Estados - membros a definição dos mesmos. Isto porque a organização municipal é tarefa dos Estados, através das Leis Orgânicas. Exceção é feita ao Rio Grande do Sul, cujas Leis Orgânicas são municipais.

O "peculiar interesse" dos Municípios constitui o poder de dispor sobre tudo aquilo que a Constituição Federal - não outorgou à União ou aos Estados. Não existem, desta forma, matérias que, pela sua natureza, sejam reservadas às atividades do Legislativo Municipal, pois o que é tido como próprio dos Municípios está, atualmente, distribuído entre a União e os Estados especialmente outorgados à competência legislativa federal.

A partir desses dados, pode-se definir a competência municipal como sendo simplesmente uma competência residual, embora seja anunciada, juntamente com a da União, com caracterís-

ticas de enumerada.

Retomando a definição de "peculiar interesse" convém acrescentar ao seu entendimento a característica de elasticidade que o mesmo encerra. Uma vez que, sendo o "peculiar interesse" qualificado como uma expressão genérica, o seu conteúdo se transforma, no tempo, assumindo vários significados. Assim, o seu conceito não é suscetível de receber uma definição de ordem material, que defina sua própria natureza, uma vez que diz respeito a tudo o que as normas de desenvolvimento dos preceitos constitucionais venham a dispor. A fundamentação básica desse entendimento repousa no pensamento de Hely Lopes Meirelles, quando afirma que "a autonomia municipal, assim chamada, do mesmo modo que a autonomia estadual, não é hoje um conceito estático. De maneira uniforme quanto à maioria dos tratadistas e dos Estados modernos, a autonomia municipal tornou-se apenas um caso especial de técnica organizatória estatal." (31)

O enfoque da análise do sistema institucional administrativo, realizado ^{no item} na etapa anterior, deixa transparecer essa perspectiva ao analisar o problema da autonomia a partir das transformações econômicas do Brasil, que determinaram os contornos da estrutura institucional vigente.

As considerações anteriores permitem duas conclusões. Uma delas evidencia as mutilações que a autonomia municipal vem sofrendo no sistema jurídico brasileiro. A outra demonstra o ca

(31) MEIRELES, Hely Lopes. Apud IN: MUKAY, Toshio. O regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas. São Paulo, Sugestões Literárias, 1976, p. 37.

rater residual da competência municipal, tendo em vista o predomínio do poder da União. Frente a este quadro pergunta-se: qual o papel dos Municípios, considerando as atribuições delegadas às Regiões Metropolitanas?

Há que ser ressaltado, inicialmente, que tanto os Municípios quanto as Regiões Metropolitanas, tem sua base institucional na Constituição Federal, através dos artigos 15 e 164, respectivamente. Considerando, que tanto os Municípios quanto as Regiões Metropolitanas tem a mesma base legal torna-se impossível a ocorrência de atritos constitucionais entre as mesmas.

Daí, a importância de que seja realizado um exame sobre a natureza das funções específicas das duas entidades- Municípios e Regiões Metropolitanas. Nesta especificação reside o critério de delimitação das suas atribuições. O mesmo pode ser encontrado em relação aos Municípios, a partir da definição de "peculiar interesse", e em relação as Regiões Metropolitanas pela definição de "serviços comuns". O conceito de "serviços comuns" (32) resente-se da falta de um conteúdo específico da mesma maneira como foi observado em relação ao "peculiar interesse", não podendo ser caracterizado quanto a sua matéria.

A lei que instituiu as Regiões Metropolitanas (Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973) definiu os "serviços comuns" pela simples enumeração formal. Este procedimento não permitiu que fosse considerada a natureza interna dos serviços.

Pelo mesmo diploma legal é prevista a definição de novos serviços, tendo em vista a capacidade delegada ao legisla

(32) A análise dos "serviços comuns" metropolitanos será detalhada a partir do item 4.3 do trabalho.

dor ordinário federal para assim proceder.

Desta forma, sempre que um serviço for determinado, com base na lei, comum a uma Região Metropolitana, ele passa a ser próprio de toda essa Região. A base que fundamenta esse princípio é o interesse metropolitano comum ao todo. Este interesse se superpõe ao "peculiar interesse" dos Municípios das Regiões, quer sejam considerados na sua totalidade ou na sua parte. Tendo sido definida a natureza metropolitana de determinado serviço, com base nos princípios legais, os Municípios da Região perdem o poder de dispor sobre os mesmos. De forma inversa, quando as Regiões Metropolitanas excluem um dos serviços, cada Município readquire a sua competência para legislar sobre o mesmo.

A competência metropolitana é dessa forma grau diverso da competência municipal, ou seja, a decisão metropolitana está em situação hierárquica superior à decisão municipal, desde que a primeira se encontre dentro da definição dos "serviços comuns" próprios à Região Metropolitana. (33)

O direito constitucional reserva aos Municípios o poder de legislar sobre as matérias que a União e os Estados não tenham reservado para si. São ainda excluídas da competência dos Municípios as matérias que pela Lei Complementar tenham sido atribuídas às Regiões Metropolitanas.

Uma vez que as competências do Município e das Regiões Metropolitanas não são concorrentes, não existe em relação a essas duas entidades conflito de poder.

(33) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco da. Op. cit. p. 6-8.

OS INSTRUMENTOS LEGAIS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

O reconhecimento das Regiões Metropolitanas, no sistema institucional - administrativo brasileiro é recente. Em vista disso, muitos aspectos permanecem como objeto de discussão, na tentativa de elucidar o papel que lhes cabe no sistema jurídico brasileiro.

O seu aparecimento, entre os instrumentos de administração pública, registra a ocorrência de um fenômeno novo, que revestido do caráter de um organismo estadual, de abrangência regional, poderá promover uma alteração na distribuição de competências do sistema.

Nesta etapa do presente trabalho, duas são as preocupações fundamentais, a saber:

1a. - verificar como se processou a institucionalização das Regiões Metropolitanas no sistema brasileiro;

2a. - salientar os aspectos mais importantes dos instrumentos de sua institucionalização.

O Governo Federal tem para com os problemas regionais, uma atenção muito grande, assumindo de forma decisiva o comando da política de desenvolvimento regional. Este compromisso tem seu fundamento legal consagrado no art. 89 XIV da Constituição vigente, quando diz que compete à União estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde bem como planos regionais de desenvolvimento.

No início, a atuação do poder público esteve volta-

da para as regiões problemas, onde os baixos índices de desenvolvimento exigiam medidas enérgicas para a promoção do seu crescimento econômico.

As Regiões Metropolitanas, apesar de serem as detentoras de graus de desenvolvimento maior, refletem, ao mesmo tempo, os aspectos nocivos decorrentes do crescimento da industrialização e da urbanização.

Assim, o segundo passo na busca de solução aos problemas regionais, depois da criação, pelo Governo Federal dos organismos macro-regionais de desenvolvimento (SUDENE, SUVALE, SUDESUL, etc...) foi o tratamento específico dispensado as Regiões Metropolitanas.

A concepção constitucional da Região Metropolitana, no sistema jurídico brasileiro, conforme mostra o trabalho do Professor Raul Machado Horta (34) teve início no período de governo do Presidente Castelo Branco. Este, em 1966, instituiu uma comissão de renomados estudiosos das leis, chamada Comissão de Juristas, a qual foi incumbida a preparação do ante-projeto de Constituição Federal apresentado no mesmo ano. Nele, duas soluções aos problemas metropolitanos foram propostas. A primeira delas, incluída no Título V, Capítulo I, Seção V, Dos Municípios, art. 246 do Ante-Projeto, dizia:

(34) HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, Universidade de Minas Gerais, 40(10): 23, jan. 1975.

"A União ou o Estado poderá estabelecer temporariamente por lei, com a concordância das Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas, áreas de desenvolvimento prioritário, nas quais realizará as obras e serviços necessários ao reerguimento sócio-econômico conveniente da região. Realizadas as obras, e os serviços programados, voltarão as áreas à administração do Município a que pertencer".

Nesta primeira proposta de abordagem, a ênfase se concentrou na concepção de desenvolvimento regional voltado para áreas carentes. As Regiões Metropolitanas, apresentam uma problemática diferente daquela encontrada nessas áreas. Suas carências e necessidades se apresentam revestidas de outras características. Entretanto, estas áreas poderiam caminhar no sentido de regiões metropolitanas, quando o estabelecimento de áreas de desenvolvimento prioritário ocorresse em centros de grande densidade demográfica ou de atraso econômico como acontece em alguns centros tidos como metropolitanos, mas cujo desenvolvimento é baixo.

A segunda solução proposta no mesmo Título V, no art. 247 dispunha:

"Os Estados poderão, mediante autorização de dois terços dos membros de suas Assembléias Legislativas, e das respectivas Câmaras de Vereadores, estabelecer administração conjunta de alguns Municípios, visando à realização de obras ou serviços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum".

Esta proposição, na forma da administração conjunta de alguns Municípios, com vistas à realização de obras ou servi

ços públicos, ou a outros objetivos de interesse comum, já deixava vislumbrar a configuração da Região Metropolitana. Refletia também, o respeito para com a autonomia estadual, uma vez que aos Estados era facultada a instituição da administração conjunta de Municípios, com a audiência de quórum qualificado das Assembléias Legislativas e das Câmaras Municipais.

Deve-se destacar, ainda, que nas duas proposições, o procedimento criador deveria se submeter a rigoroso formalismo, para expressar a vontade representativa, não só dos Municípios, pela manifestação das Câmaras de Vereadores, como também dos Estados, pela manifestação das Assembléias Legislativas.

As duas proposições não foram acatadas e o ante-projeto submetido ao Congresso Nacional, pelo Presidente da República, não abordou o tema das Regiões Metropolitanas.

Estas surgiram, por iniciativa de um grupo de congressistas, liderados pelo Senador Eurico Rezende que apresentou a Emenda Constitucional nº 848, inspirada no "Projeto de Reforma da Constituição Federal, no setor Municipal", apresentada em 1965, pelo Professor Hely Lopes Meirelles.

A Emenda nº 848, propunha:

"Adite-se ao art. 157, o seguinte parágrafo: § 9º

"A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum". (35)

(35) Diário do Congresso Nacional, Suplemento ao nº 1 de 6 de janeiro de 1967, fls. 129-130, Apud. HORTA, Raul Machado, op. cit. p. 13.

A justificativa da emenda salienta "que por regiões metropolitanas entendem-se os Municípios que gravitam em torno da grande cidade, formando com esta uma unidade sócio-econômica, com recíprocas implicações nos seus serviços urbanos e interurbanos. Esses serviços, deixam de ser de exclusivo interesse local, por vinculados estarem a toda a comunidade metropolitana. Passam a constituir a tessitura intermunicipal daquelas localidades, e, por isso mesmo, devem ser planejados e executados em conjunto por uma administração unificada e autônoma, mantida por todos os municípios da região, na proporção de seus recursos, e se estes forem insuficientes, não de ser completados pelo Estado, e até mesmo pela União, porque os seus benefícios também se estendem aos governos estadual e federal. Eis porque a emenda propõe o reconhecimento constitucional dessa realidade, possibilitando a unificação dos serviços intermunicipais de regiões metropolitanas, subvenção estadual e federal, se necessário, para o pleno atendimento da imensa população que se concentra nessas regiões."

A emenda apresentada operou a desvinculação entre região metropolitana e município. Incluiu o novo instituto no título constitucional da "Ordem Econômica e Social", tornando-o um princípio de base filosófica econômica e social da Constituição, voltado para a realização da justiça social.

A Constituição Federal de 1967, reproduziu a emenda nº 848 de forma integral no artigo 157, parágrafo 10, do Título III - Da Ordem Econômica e Social. Somente, na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, que a Região Metropolita

na recebeu um dispositivo próprio. Este a manteve no mesmo título constitucional, no artigo 164, apresentando pequenas alterações que não atingiram a sua estrutura substancial, recebendo a seguinte redação:

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

A inclusão da Região Metropolitana no título constitucional referente a Ordem Econômica e Social, e não no destinado a Organização Nacional, tem gerado uma série de discussões inerente a sua própria definição.

Observa-se que, o instituto da Região Metropolitana adiciona um conteúdo novo ao sistema federativo enquanto introduz uma modalidade de relacionamento compulsório entre as unidades político-administrativas, nas Regiões Metropolitanas. (36) A sua inclusão não possui entretanto, a capacidade de modificar a estrutura organizacional da federação. Na verdade, as Regiões Metropolitanas oferecem uma característica nova ao chamado federalismo cooperativo. Não constituem uma nova entidade, com território desmembrado do Estado e autonomia política. Não se trata de um governo intermediário entre o Estado e o Município, mas sim

(36) GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico. José Bushatsky Editor, S. Paulo, 1974. p. 103-109.

do estabelecimento de uma área, para a realização dos serviços comuns, sob uma única autoridade administrativa.

A análise das Regiões Metropolitanas, do ponto de vista constitucional, tem como fundamento os princípios norteadores da Ordem Econômica e Social, definidos a partir do papel que é reservado ao Estado.

Estes princípios decorrem do artigo 160 da Constituição Federal, que propugna pelo respeito à livre iniciativa, como elemento norteador do desenvolvimento econômico e social, a ser perseguido de forma integrada.

Ao Poder Público cabe portanto, a promoção do desenvolvimento nacional e a busca de solução aos desequilíbrios regionais.

O estabelecimento das Regiões Metropolitanas vem atender esses objetivos permitindo, dessa forma, ao Poder Público, voltar-se para a busca de solução aos problemas emergentes nos grandes aglomerados urbanos do país.

A interpretação do artigo 164 da Constituição Federal deixa, ainda, prevalecer o princípio do federalismo cooperativo, evidenciando mais uma vez o papel de liderança que o Governo Federal exerce no sistema atual. Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, essa concepção "é o reconhecimento de um papel de coordenação e de cooperação em favor da União, que não pode, é certo, invadir as competências estaduais, mas que tem o direito e o dever de orientar o seu exercício, levando em conta o interesse nacional. O triunfo desta concepção foi em grande parte preparado pelo intervencionismo econômico exercido pelo poder

Central. Através das técnicas do federalismo cooperativo, como fundos de participação, grants in aid etc., encontrou-se uma fórmula para atenuar os desníveis econômicos regionais, operando-se uma redistribuição nacional de rendas." (37)

Os princípios norteadores da institucionalização das Regiões Metropolitanas, com base na preservação do federalismo cooperativo, comandado pela União, remetem as considerações feitas anteriormente (nos dois capítulos anteriores do trabalho) em que é salientado o papel desses instrumentos na reprodução do sistema econômico atual.

O que se pretende, no momento, é chamar a atenção para a colocação do dispositivo constitucional referente as Regiões Metropolitanas, no título - Da Ordem Econômica e Social. A Constituição colocou como fim da ordem econômica e social, o desenvolvimento nacional, que se completa com a realização da justiça social. Essas determinações ressaltam as novas tarefas que o Estado tem hoje a cumprir. Em relação a essas tarefas, cabe ao Direito o encargo de instrumentalizar essa atuação do Estado, através de novas e adequadas técnicas. Assim, por meio de todo o aparato jurídico - administrativo são garantidas ao Estado, as condições necessárias a consecução dos objetivos nacionais delineados pelo sistema político e econômico vigente.

A tarefa deixada ao legislador federal complementar, responsável pelo delineamento das Regiões Metropolitanas, defrontou-se com a concisão das regras oriundas da orientação adotada pelo legislador federal, quando de inclusão dessa nova figura no ordenamento jurídico constitucional.

(37) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Democracia Possível. São Paulo, Saraiva, 1974. p. 115.

O texto constitucional, que autorizou a criação das Regiões Metropolitanas, não se manifestou a respeito da personificação dos serviços comuns, como também sobre a forma de sua prestação. Assim, ao legislador federal complementar foi dada a atribuição não só de delinear as formas pelas quais esses serviços seriam prestados como também de criar, caso necessário uma entidade responsável pela sua realização.

As dificuldades encontradas para a institucionalização das Regiões Metropolitanas, pela legislação federal complementar, tem origem na forma imprecisa do artigo 164, da Constituição, ao dispor autorizando a sua criação.

Segundo o Professor Eurico de Andrade Azevedo (38) os aspectos críticos principais (39) que afetam a institucionalização das Regiões Metropolitanas envolvem:

- a definição urbanística do território abrangido pela área;
- a definição dos assuntos de interesse metropolitano;
- a constituição do governo metropolitano, ou na sua impossibilidade no momento, os princípios básicos para a organização do sistema de administração da área.

Da inclusão do dispositivo na Constituição Federal de 1967, reafirmado depois na Emenda Constitucional de 1969, au-

(38) AZEVEDO, Eurico de Andrade. A região metropolitana no Brasil e seu regime jurídico. In: O Desafio Metropolitano. São Paulo, Governo do Estado de S. Paulo, 1976.p. 17.

(39) A discussão detalhada desses aspectos será feita a partir do capítulo nº 4, do presente trabalho.

torizando a criação das Regiões Metropolitanas, até a sua regulamentação pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, muitos estudos foram realizados. (40) Estes tiveram como principais focos de discussão:

- a iniciativa de criação das Regiões Metropolitanas:

sob este aspecto o enfoque da discussão dividia-se na defesa da iniciativa exclusiva da União para a criação das Regiões Metropolitanas e na possibilidade dos Estados e Municípios também solicitarem a criação das mesmas, bem como os instrumentos a serem utilizados para tal fim;

- as formas de organização das Regiões Metropolitanas:

a organização das Regiões Metropolitanas, teria por base uma legislação específica para cada caso, ou ao contrário, obedeceriam normas gerais e definidoras determinadas a partir de princípios comuns;

- a preservação da autonomia municipal:

formas de desenvolvimento das atividades dos órgãos metropolitanos, com base só no poder normativo e não no executivo;

- a conceituação de peculiar interesse metropolitano:

discutia-se a necessidade de fixar o conceito do "peculiar interesse metropolitano" de forma distinta do "peculiar interesse municipal", em que o primeiro estaria centrado na realização dos "serviços comuns" dos municípios da mesma comunidade sócio-econômica, e o segundo na administração própria, de acordo com o "peculiar interesse local";

(40) A apresentação mais detalhada destes estudos, obedecendo uma ordem cronológica de realização, pode ser encontrada, em: HORTA, Raul Machado, op. cit. p. 10-23.

- a forma de governo metropolitano - tendo em vista as normas constitucionais a discussão estava voltada, não para a instituição de um governo de nível metropolitano, mas para as formas como a organização administrativa das Regiões Metropolitanas seriam estabelecidas;

- os recursos financeiros da entidade metropolitana - o enfoque da discussão tinha em consideração não só os tipos de receitas das entidades metropolitanas, como também as formas para a sua obtenção.

A Lei Complementar nº 14 que regulamentou as Regiões Metropolitanas reflete as deficiências que o dispositivo constitucional autorizativo da sua criação - o artigo 164 - apresentava.

Entretanto, os aspectos polêmicos da discussão das Regiões Metropolitanas foram abordados na legislação complementar, sendo preocupação do legislador federal a busca de uma solução intermediária, de forma a harmonizar as tendências mais radicais surgidas nos debates e estudos dos técnicos e políticos, que antecederam a sua institucionalização.

Desta forma, a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu oito regiões metropolitanas, definiu os serviços considerados de interesse comum e impôs a criação, através de lei estadual, de dois Conselhos, fixando o número e a forma de nomeação dos seus membros.

Os estudos e interpretações que surgiram após a aprovação da lei complementar, voltados para a implantação do sistema de planejamento metropolitano, oportunizaram a identifica-

ção de inúmeros aspectos críticos e omissões no instrumento legal. Sua análise detalhada será feita nos próximos capítulos, com o objetivo de avaliar como, na realidade, as disposições de correntes da legislação estão sendo implantadas.

A Lei Complementar nº 14/73, que institucionalizou as Regiões Metropolitanas e delineou os princípios básicos do sistema de planejamento metropolitano, foi acompanhada de novo instrumento legal - a Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974. Esta dispõe sobre a criação de Estados e Territórios, trata da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara, cria a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e, nas disposições transitórias, trata dos recursos financeiros do novo Estado.

Desta lei, tem interesse para o presente estudo, a seção IV do capítulo II, artigos 19 a 21, referentes a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O exame geral deste instrumento, demonstra que o legislador federal não foi sensível as críticas dirigidas à Lei Complementar nº 14/73. Nesta lei, nenhum aspecto referente à administração metropolitana, à definição de serviços comuns e à articulação vinculada dos órgãos federais ao planejamento da Região Metropolitana, foram abordados de forma inovadora. Estes aspectos foram constitutivos do foco principal dos debates sobre a institucionalização do sistema metropolitano. Exceto a criação de um Fundo Contábil destinado a financiar os programas e projetos prioritários da Região, a Lei Complementar nº 20/74, no que se refere ao estabelecimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se limitou a acompanhar as determinações estabeleci

das pela Lei Complementar nº 14/73.

O conjunto de instrumentos de legislação de âmbito do Governo Federal, destinados a promover a institucionalização do sistema de planejamento metropolitano brasileiro, foi acrescido de um último componente - a Lei Complementar Federal nº27, de 3 de novembro de 1975.

Esta lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, a partir de uma solicitação do Conselho de Desenvolvimento Social CDS da Presidência da República. Através desta solicitação foi proposta a modificação da composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas, no sentido de que fossem designados, de forma expressa, os Governadores dos Estados respectivos de cada uma delas, para presidirem os referidos Conselhos.

Os instrumentos destacados configuram a concepção jurídica do sistema de planejamento metropolitano brasileiro. Importa verificar, não só como está ocorrendo a implantação desse instrumental legal, como também o grau de importância que os mesmos assumem nos resultados práticos do sistema. Isso será demonstrado nas análises seguintes.

A partir da presente etapa do trabalho, a análise da estrutura institucional metropolitana é acrescida de um novo enfoque. A abordagem até aqui desenvolvida, esteve voltada para a interpretação das Regiões Metropolitanas do ponto de vista ex terno, como um novo elemento integrante do sistema institucional administrativo. A preocupação básica esteve voltada para a delimitação do papel destas novas entidades no sistema atual, vi sualizado sob o ângulo jurídico-institucional.

No presente momento o estudo das Regiões Metropolitanas, assume novas características, dirigindo-se para a sua con cepção interna baseado ainda, na fundamentação jurídico-institu cional que lhe oferece os contornos gerais.

O que se pretende, pois, é verificar com o auxílio de dados empíricos, como o processo de implantação das entidades metropolitanas está ocorrendo, considerando a política esta belecida decorrente dos princípios básicos gerais da Lei Com plementar nº 14/73. De acordo com o Professor Paulo Francisco Rocha Lagoa (41), a lei complementar estabeleceu as seguintes determinações:

a) criou várias Regiões Metropolitanas, dotadas de idêntico estatuto;

(41) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco. Adequação das diretrizes, e instrumentos existentes às tarefas da ordenação metropoli tana. Rio de Janeiro, mimeo, 1976. p.3.

b) outorgou-lhes uma estrutura simples, composta de um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo cujos respectivos poderes definiu;

c) previu a existência de uma entidade que poderia executar os serviços comuns;

d) declarou que, caso não se utilizasse a dita empresa, poderiam ser empregadas outras formas de unificação dos serviços comuns, a serem instituídas através de convênios;

e) regulou quais seriam os serviços comuns, outorgando competência ao legislador federal comum para incluir outros;

f) conferiu aos municípios da Região Metropolitana, que participassem da atividade planejada e dos serviços comuns, a preferência na obtenção de empréstimos federais;

g) dispôs que o Poder Executivo da União poderia determinar que se aplicassem obrigatoriamente nas Regiões Metropolitanas determinada quota dos fundos federais, tal como previsto no artigo 25 da Constituição Federal.

Estes aspectos constituem os principais componentes da legislação metropolitana que a seguir são analisados.

4.1 As Regiões Metropolitanas Instituídas e o seu Estatuto Legal.

Desde a inclusão de dispositivo constitucional prevendo o estabelecimento das Regiões Metropolitanas até o advento da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, responsável pela sua regulamentação, muitos estudos foram realizados visando a sua fundamentação e adequação à realidade do fenômeno metropolitano brasileiro.

Uma das críticas mais importantes, dirigidas aos estudos precedentes ao estabelecimento das Regiões Metropolitanas relaciona-se com a ausência dos Estados na sua elaboração. Esse fato ganha relêvo se for considerado o papel que lhes cabe como agente responsável pela implantação do sistema de planejamento metropolitano. As consequências da sua não participação refletem-se especialmente, nas questões relativas à especificação das funções metropolitanas peculiares de cada uma das Regiões Metropolitanas estabelecidas, que em razão das suas características peculiares são diferentes entre si.

Assim, uma vez que o relacionamento compulsório determinante da delimitação de cada Região Metropolitana, em razão da quantidade e qualidade das funções governamentais metropolitanas que a lei complementar designa como específicas de cada uma delas, é um só, depara-se aqui, o primeiro ponto de estrangulamento da legislação - a adoção de um modelo único de administração para todas as regiões. Essa determinação ocorreu independentemente das características próprias de cada uma de-

las e do papel que lhes é previsto nos objetivos do desenvolvimento nacional expressos na política territorial brasileira. O relacionamento deste tratamento uniforme dispensado à realidades diversas será retomado mais adiante impondo-se, no momento, algumas considerações preliminares ao texto legal metropolitano.

Já no seu artigo 1º, a Lei Complementar nº 14/73 é submetida à crítica técnica, quando utiliza o termo "estabelecer" para expressar a introdução das Regiões Metropolitanas no sistema institucional administrativo. A razão dessa contestação encontra-se no próprio conceito de Região Metropolitana, que segundo os planejadores urbanos "compreende um círculo territorial maior, influenciado pela metrópole, mas que com ela não se confunde". (42) A realidade metropolitana brasileira apresenta-se como um fenômeno decorrente do crescimento das cidades, que encontra no termo "área metropolitana" a sua expressão real. O fenômeno metropolitano existe de fato, competindo ao Poder Público, através do Governo Federal, promover o seu reconhecimento, não pela "criação" das Regiões Metropolitanas, mas sim pela previsão da possibilidade de existir uma administração específica responsável pela condução das medidas destinadas a sua solução. Isto porque as Regiões Metropolitanas, como realidades urbanas complexas já existem de forma real. O que é criado ou seja, estabelecida é a entidade responsável pelo equacionamento de seus problemas.

(42) AZEVEDO, Eurico de Andrade. Op. cit, p. 16.

O reconhecimento da realidade metropolitana brasileira, cujas características são diversas, teve por base uma série de estudos técnicos em que as especificidades de cada centro metropolitano foram enfocadas. Entretanto, a Lei Complementar nº 14/73, ao abordar o problema impôs um tratamento único para todas elas utilizando também outros critérios de ordem política. O peso desses critérios resultou no estabelecimento de uma legislação rígida que não permite a inclusão ou exclusão de um só município, sem a existência de lei complementar, bem como da determinação das Regiões Metropolitanas junto as capitais estaduais. Estas são os centros de fundamental importância para os objetivos de desenvolvimento nacional. Isto porque, em termos econômicos, identifica-se uma crescente acumulação de capital e consequente concentração de atividades econômicas nessas áreas. As Regiões Metropolitanas passam a ganhar destaque no cenário nacional, pois representam o espaço onde estão concentradas as atividades econômicas que garantem a eficiência do sistema.

Junto aos objetivos de eficiência do desenvolvimento nacional, são propostos no II PND, também os objetivos de equidade. Na realidade prática o enfoque maior está nos objetivos de eficiência, representado pela preocupação de garantir os elevados índices de crescimento econômico. Para tanto, a eficiência do sistema a curto prazo, só será possível se houver economias de escala, de aglomeração e de urbanização, capazes de garantir altas taxas de crescimento econômico.

A equidade, em termos urbanos e regionais, é associada aos problemas de desenvolvimento regional, quando se pro-

põe a redução dos desequilíbrios regionais. Entretanto, isso se torna uma tarefa de difícil execução considerando que o modelo de desenvolvimento reveste-se de características concentradoras, como forma de obter uma maior eficiência.

Na perspectiva da chamada "integração nacional" a compatibilização integrada dos objetivos - eficiência e equidade é buscada, o que se torna impossível, dadas as características de subdesenvolvimento do sistema.

Pode-se acrescentar ainda, que "a descentralização do poder e a desconcentração das atividades no espaço foram originalmente alçadas como bandeiras da redistribuição, mas a rigidez da dinâmica do sistema bloqueou seu avanço. Procurou-se então sustentá-las como argumentações de eficiência a longo prazo, sem poder demonstrar a existência de uma relação clara entre a estrutura espacial e o desenvolvimento econômico. Pois, dentro do sistema capitalista, as energias gastas na batalha da descentralização só tem dado alguns frutos quando existem fortes razões econômicas a curto e médio prazo para sustentar o movimento para a periferia". (43)

Observa-se que a uniformidade de tratamento das Regiões Metropolitanas, no que se refere ao modelo de administração proposta e a delimitação das funções metropolitanas, evidencia um tratamento indiferenciado às realidades diversas. Esta indiferenciação ocasionou um modelo único tanto para a Região Me-

(43) CORAGGIO, José Luis & GEISSE, Guillermo. Políticas de Desarrollo Urbano Y Regional en America Latina. Buenos Aires, SIAP, 1972. p. 172.

tropolitana de São Paulo, quanto a Região de Belem. As diferenças existentes entre elas referem-se a aspectos bem mais importantes do que simplesmente o número de municípios, cuja composição é respectivamente de 34 e 2 municípios.

Esta concepção, de forma uniforme e centralizadora, tem sentido considerando os objetivos de caráter concentrador do modelo de desenvolvimento. Entretanto, os estudos realizados para fundamentar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, chamam a atenção para o fato de que o "sistema urbano brasileiro apresenta formas altamente diferenciadas entre as regiões do país. Por esta razão, propõe-se que a política urbana considere essas disparidades e dispense um tratamento diferenciado ao sistema urbano brasileiro." (44)

As críticas dirigidas a não consideração pelo legislador federal, ao regulamentar as Regiões Metropolitanas, das características específicas de cada uma das suas realidades tem sentido uma vez que o aparato institucional é um dos instrumentos que o Poder Público utiliza para operacionalizar a sua intervenção no meio urbano. Não resta dúvida de que as Regiões Metropolitanas constituem o "locus" de maior importância para o processamento da intervenção no sistema urbano, conforme anteriormente já foi salientado. Esta é concretizada através de estratégias de ação específicas, que são definidas a partir das características próprias da realidade metropolitana.

No documento básico da Política Urbana Nacional esta definição de estratégias de ação assume importância conside-

(44) FRANCISCONI, Jorge Guilherme & Souza, Maria Adélia Aparecida de. Op. cit, p. 64.

rando "duas razões fundamentais: primeira, a de que o fato urbano nunca é isolado, mas sempre se apresenta sob forma de sistema ou rede, e esta, por sua vez, reflete o estágio de desenvolvimento de sua área (toda área subdesenvolvida apresenta debilidades em sua organização urbana); a segunda razão é que as áreas ou subsistemas metropolitanos urbanos brasileiros, ainda que enquadrados institucional e tecnicamente dentro de uma mesma categoria, são passíveis de um tratamento diferenciado, em termos de uma política nacional de desenvolvimento urbano; com isto quer-se dizer que uma região metropolitana do Nordeste merece um tratamento totalmente diferente de outra do Sul." (45)

A definição urbanística do território abrangido pelas várias Regiões Metropolitanas não apresenta dificuldades, uma vez que já existiam estudos anteriores voltados para a sua definição. Os debates maiores, no seu estabelecimento, relacionavam-se mais com a questão referente a quais seriam as Regiões Metropolitanas e não com a dimensão de sua área. Outro aspecto que permanece, ainda hoje, como objeto de discussão refere-se as formas de administração, bem como a própria definição das funções metropolitanas.

A legislação não apresenta indicadores para a delimitação das Regiões Metropolitanas, não sendo possível saber até que ponto os serviços de interesse metropolitano influenciam a escolha e delimitação das regiões. De certa forma, deu-se maior importância às funções político-regionais do que aos aspectos

(45) Idem, p. 65.

tos qualitativos intrametropolitanos. Desse fato, decorreu que as Regiões Metropolitanas brasileiras, por coincidirem com as capitais estaduais, prejudicaram as regiões metropolitanas de fato, que reúnem cidades que não tem tais funções. De forma aparente, a definição das Regiões Metropolitanas foi determinada muito mais por razões de ordem política, de prestígio regional, do que por razões metodológicas.

Esta interpretação tem por base os fatos ocorridos no período anterior a institucionalização das Regiões Metropolitanas. Quando da tramitação do projeto de sua regulamentação no Congresso Nacional, surgiram inúmeras iniciativas de proposição de novas Regiões como por exemplo a Grande Região Metropolitana de Montes Claros. Enquanto não se definia a orientação governamental os administradores, os políticos e os projetistas das Regiões Metropolitanas, procuravam influir na adoção das soluções. Estas eram propostas e defendidas em Seminários, Congressos e Encontros destacando-se, principalmente, a "Semana de Debates sobre a Institucionalização das Áreas Metropolitanas", o Seminário Internacional sobre Planejamento Metropolitano" realizados em São Paulo, e o "Iº Encontro dos Prefeitos das Capitais" em Garanhuns, Pernambuco.

Por outro lado, alguns estudos técnicos elaborados e videnciam a existência de áreas que apresentam uma problemática com características metropolitanas as quais, entretanto, não foram consideradas pela legislação. Exemplo desse fato são as regiões de Campinas-Valinhos e Londrina cuja realidade apresenta configuração metropolitana mais complexa do que algumas das Re-

giões Metropolitanas criadas. (46)

A Lei Complementar nº 14/73, ao dispensar um tratamento igual a todas as Regiões Metropolitanas, que não são apresentadas realidades diferentes, como também são contempladas com formas de intervenção do Poder Público específicas para cada uma delas, propostas no capítulo V, do II Plano Nacional de Desenvolvimento, repetiu o vício que tem caracterizado a legislação brasileira. Mais uma vez a legislação reveste-se da chamada "síndrome da similaridade" em que os problemas cuja regulamentação precisa ser específica, dadas as suas características diversas, recebem um tratamento genérico e igual.

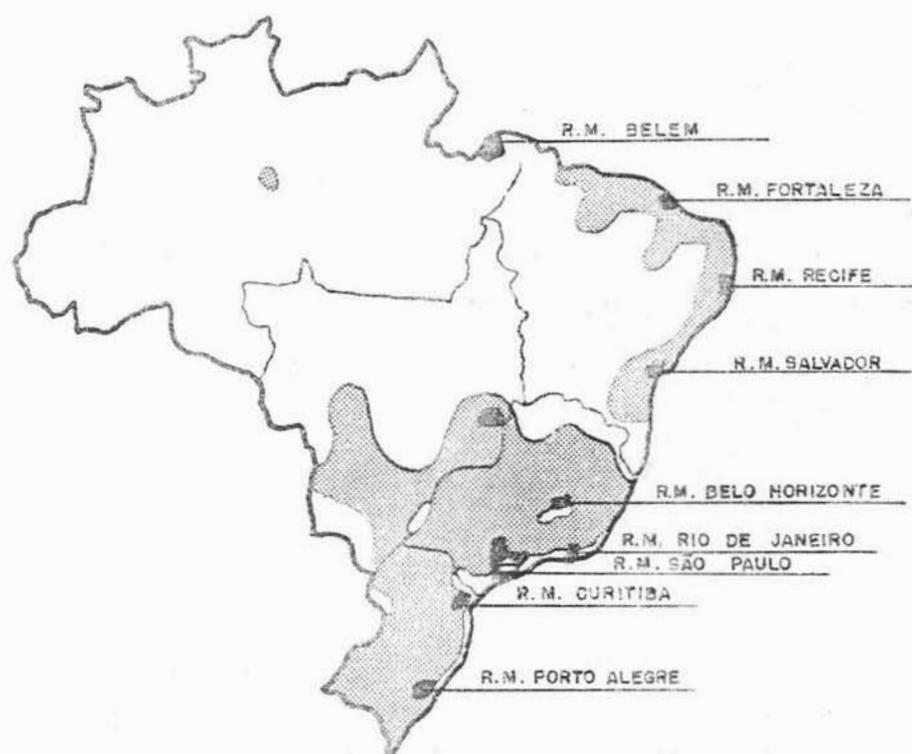
As funções metropolitanas foram consideradas sob o mesmo enfoque em todas as Regiões Metropolitanas, quando a sua localização e peculiaridades sócio-econômicas determinaram o estabelecimento de tratamento próprio por parte do Poder Público. O mapa nº I permite a visualização das Regiões Metropolitanas, nas áreas ou subsistemas de intervenção indentificados na Política de Desenvolvimento Urbano Nacional. (47)

A centralização rígida dos princípios de legislação metropolitana, bem como a falta de poder do órgão de comando da Política Urbana Nacional tem dificultado não só a atuação inter

(46) Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Paraná. Governo do Paraná, SUDESUL, SERFHAU, Universidade Federal do Paraná, s.d.

(47) Ver o capítulo 2.3. As Áreas Urbanas de Intervenção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano In: FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Op. cit, p. 65-72.

AS REGIÕES METROPOLITANAS E AS ÁREAS OU SUBSISTEMAS DE INTERVENÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO.



CONVENÇÃO :

-  CONTENÇÃO
-  CONTROLE
-  DINAMIZAÇÃO
-  PROMOÇÃO

FONTE: FRANCISCONI, JORGE GUILHERME ; SOUZA, MARIA ADELIA APARECIDA DE, POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: ESTUDOS E PROPOSIÇÕES ALTERNATIVAS (BRASÍLIA, IPEA/IPLAN, 1976)

na de cada uma das Regiões Metropolitanas, como também o desempenho do papel reservado a cada uma delas, a partir dos princípios de desenvolvimento, no sistema urbano nacional.

A legislação metropolitana deixou aos Estados a responsabilidade pela implantação do sistema de planejamento a esse nível. Entretanto, as suas determinações gerais e rígidas, não tem permitido uma margem de flexibilidade e criatividade muito grande para os mesmos.

Os dados do "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao nível metropolitano" (48) mostram que todas as Regiões Metropolitanas tem a legislação referente à regulamentação dos órgãos componentes da administração metropolitana completa. Entretanto, no que se refere a sua eficácia existem falhas e insatisfações resultantes, em maior grau, da carência de legislação federal metropolitana adequada do que da sua regulamentação interna.

As Regiões Metropolitanas ressentem-se da falta de uma estrutura metropolitana mais forte, que permita a implantação efetiva de um processo de planejamento a esse nível.

Verifica-se que no desenvolvimento da implantação do Sistema das Regiões Metropolitanas há uma deficiência muito grande de legislação estadual que dê o apoio necessário a essas tarefas. Com exceção de alguns Estados, que em suas leis, explicitaram as competências do órgão metropolitano, o instrumental le

(48) Programa de Pesquisa e apoio a Política Urbana - POLURB - da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU - Janeiro de 1977.

gal da maioria das Regiões Metropolitanas resumiu-se a cópia das disposições da Lei Complementar nº 14/73. Nestas foram somados alguns elementos quanto à instituição dos Conselhos, o que era decorrência obrigatória da própria lei complementar.

As considerações críticas dirigidas à legislação federal, salientam a falta de especificidade das mesmas, especialmente no que se refere às competências metropolitanas e municipais, além de não fazerem referência às obrigações dos Estados, salvo a manutenção dos Conselhos.

4.2 A Estrutura Administrativa das Regiões Metropolitanas - O Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo

A estrutura administrativa das Regiões Metropolitanas tem sua base na Lei Complementar nº 14/73. Esta determinou a criação, por lei estadual, de dois Conselhos, fixando o número e a forma de nomeação dos seus membros, bem como as suas respectivas atribuições. Assim, por disposição legal, em cada Região Metropolitana deve existir um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo.

O dispositivo constitucional que introduziu as Regiões Metropolitanas no sistema administrativo brasileiro não esclareceu a sua forma institucional. Não se trata, como anteriormente já foi dito, de um novo nível de poder governamental intermediário entre o Estado e o Município. Por isso várias outras hipóteses foram levantadas, sendo que mesmo hoje, depois de já existirem algumas experiências em andamento, a questão das

formas das entidades metropolitana continua em debate.

Alguns estudiosos do problema analisando experiências de outros países se perguntam sobre a possibilidade da entidade metropolitana ser uma nova forma de confederação de Municípios, uma espécie de consórcio intergovernamental forçado, com personalidade jurídica própria, conforme existem na Espanha. Ou, ainda, como questiona Diogo Lordello de Mello, uma autarquia regional do governo federal, como outras já existentes, revestidas porêm de características específicas. (49)

Nos países cuja forma de administração é unitária, na qual os municípios e províncias não tem autonomia constitucional, o assunto é de certa forma simples. Isto porque basta que o governo central reveja as divisões territoriais, constituindo uma só administração regional, ou mesmo que permita a existência de departamentos locais subordinados a uma prefeitura regional. Entretanto, mesmo assim, a França demorou cinco anos, de 1959 a 1964, com mais de vinte decretos diferentes, para chegar ao distrito da região de Paris. (50)

Nos Estados Unidos, em que os Estados - membros dispõem de uma autonomia ampla, a criação do órgão metropolitano e suas atribuições dependem exclusivamente do Estado, que lhe confere a autonomia que desejar.

(49) MELLO, Diogo Lordello. O Município na Constituição de 1967. Rio de Janeiro, IBAM, 1967. p. 86.

(50) MEIRELES, Hely Lopes. Área Metropolitana e sua administração. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro, IBAM, nº 79, p. 431.

Diante das peculiaridades da organização institucional administrativa brasileira, anteriormente analisada, o problema da autonomia metropolitana assume uma maior complexidade. Conforme postula o Professor Eurico de Andrade Azevedo, a entidade metropolitana deve "conjuguar a participação dos Municípios da Região, do Estado - membro e da União, porque as três entidades estatais são interessadas na solução dos problemas existentes na área. A proeminência deve ser dada ao Estado - membro por duas razões principais: a primeira é a de que, deixando os problemas da região de serem locais, aproximam-se mais da competência do Estado; e a segunda é a de que as mais importantes Regiões Metropolitanas existentes no Brasil se localizam nas capitais dos Estados, cujos prefeitos serão doravante nomeados pelo Governador (Constituição Federal, artigo 15 § 19, letra "a"). (51)

A legislação complementar, que regulamentou as Regiões Metropolitanas atribuiu de certa forma, ao Estado a organização e implantação do sistema de administração metropolitana. Isto porque na divisão de competências entre as entidades estatais componentes do sistema, o Estado detem poderes residuais. Assim o que não for de competência da União - assuntos de interesse nacional - e o que não for de competência do Município - assuntos de natureza local - são de competência dos Estados. Considerando que os assuntos de uma determinada Região Metropolitana deixaram de ser de interesse predominante dos Municípios e

(51) AZEVEDO, Eurico de Andrade. Instituição de Regiões Metropolitanas Revista de Direito Público. Rio de Janeiro, 2 (196): 200, 1968.

ainda não se configuraram como de interesse nacional, os mesmos devem ser providos pelo Estado tendo em vista o quadro atual do sistema. A solução proposta, nestes termos, levou em consideração a tendência natural com a qual o assunto vinha sendo tratado na maioria das Regiões Metropolitanas, antes da Lei Complementar nº 14/73, cujos problemas metropolitanos eram encaminhados a nível estadual. Somente na Região Metropolitana de Belém e de Porto Alegre é que os Municípios haviam assumido a condução do processo de desenvolvimento metropolitano. No caso de Porto Alegre, encontra-se explicação para o fato, tendo em vista a existência, bem sucedida, do movimento de Associações de Municípios, bem como a tradição de um municipalismo atuante.

O alcance dos reflexos da estrutura metropolitana proposta, bem como sua especificação, assume um significado mais amplo. Este retrata não só o interesse do sistema, em relação ao fenômeno, mas também o seu papel como um dos elementos básicos do aparato institucional-administrativo responsável pela sua manutenção.

As disposições sobre os Conselhos administrativos das Regiões Metropolitanas, encontram-se expressas nos artigos 2º e 4º da Lei Complementar nº 14/73.

O Conselho Deliberativo, tinha originalmente uma composição constante de cinco (5) membros, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, sendo dois (2) deles representantes municipais: um da Capital, indicado em lista tríplice pelo Prefeito, e outro, dos demais Municípios integrantes da Região

Com a Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975, o Conselho Deliberativo teve a sua composição modificada,

sendo sua principal alteração, a inclusão do Governador do Estado como presidente do Conselho.

Na análise dessas disposições constantes dos instrumentos de regulamentação metropolitana verifica-se o destaque conferido ao nível de poder estadual. Isso ocorre, não só pelo fato do Estado possuir competência para criar os órgãos de administração das Regiões Metropolitanas, mas também porque o Conselho Deliberativo, o mais importante do sistema, possui na sua composição, três (3) membros do Governo do Estado, acrescido ao fato de que um (1) dos demais restantes, ser indicado pelo Prefeito da Capital, que por sua vez é escolhido pelo Governador (art. 15 § 1º letra "a" da Constituição Federal).

Os dados da tabela nº 1, permitem visualizar a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas, cuja determinação, por lei federal, não permite muitas diferenças.

Observa-se, entretanto, que além do predomínio dos representantes do Governo do Estado, o cargo de secretário geral dos Conselhos é, na maioria das Regiões Metropolitanas (Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro) ocupado pelos Secretários de Planejamento dos respectivos Estados. Nas Regiões Metropolitanas de Salvador e Belo Horizonte a Secretaria Geral dos Conselhos Deliberativos é atribuída aos presidentes das entidades técnicas metropolitanas. Isso tem sentido considerando que as Regiões Metropolitanas estão inseridas como subsistemas dos sistemas estaduais de planejamento, cuja coordenação é exercida pelos Secretários de Planejamento, tornando, pelo menos teoricamente, mais operacional o relacionamento das entidades metropo-

COMPOSIÇÃO DOS CONSELHOS DELIBERATIVOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS

TABELA Nº 1

REGIÕES METROPOLITANAS	MEMBROS COMPONENTES																				
	GOVERNADOR	SECRETÁRIO DO INTERIOR	SECRETÁRIO DO PLANEJAMENTO	SECRETÁRIO DE TRANSPORTES	SECRETÁRIO DA FAZENDA	SECRETÁRIO DE OBRAS PÚBLICAS	SECRETÁRIO DOS NEGÓCIOS METROPOLITANOS	PREFEITO DA CAPITAL	PREFEITO DOS DEMAIS MUNICÍPIOS	PRESIDENTE DA ENTIDADE METROPOLITANA	FUNCIONÁRIO DO INOS	DIRETOR DO DER	PROFISSIONAL LIBERAL	SECRETÁRIO DE PLANEJAMENTO DA CAPITAL	DIRETOR DO D.D.L.	DIRETOR DA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DO DESENVOLVIMENTO	DIRETOR DO IPPUC E DO INURF	DIRETOR DA FAMEPAR	PRESIDENTE DA OCMAE	PRESIDENTE DA CODEM	
S. PAULO			X	X		X	(X)	X	X												
BELO HORIZONTE	X		X					X	X	(X)		X									
PORTO ALEGRE	X		X	X		(X)		X	(X)												
RECIFE	X		X	X					X					X1	X	X					
SALVADOR	X							X	X	(X)			X								
CURITIBA	X	X	(X)	X													X1	X2			
BOLEM	X		(X)										X		X				X	X1	
PONTALEZA	X		(X)						X	X			X				X1				
RIO DE JANEIRO	X		(X)		X					X	X2										

Fonte: "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao nível Metropolitano" - Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB - CNRU - janeiro, 1977.

LEGENDA:

- (X) Secretário Geral do Conselho Deliberativo
- X Presidente do Conselho Deliberativo
- (X) Município (área de segurança nacional - Prefeito indicado pelo Governador)
- 1 Representante da Prefeitura da Capital
- 2 Representante dos demais Municípios da Região Metropolitana

litanas com os demais órgãos da administração estadual.

Por outro lado, os presidentes das entidades técnicas metropolitanas são escolhidos pelos Governadores, o que justifica o fato dos mesmos ocuparem as Secretarias Gerais nas Regiões Metropolitanas acima referidas, bem como sua participação como membros componentes dos Conselhos Deliberativos das regiões do Rio de Janeiro e Fortaleza.

Há um predomínio, nos membros dos Conselhos Deliberativos, além dos Secretários de Planejamento, dos Secretários de Transportes e de Obras Públicas. Essas secretarias são as que estão mais voltadas para os problemas de caráter intra - metropolitano que tem caracterizado suas funções. Quando se proceder a análise dos serviços comuns metropolitanos (item 4.2) poder-se-á estabelecer a existência ou não dessa relação.

Em algumas Regiões Metropolitanas, verifica-se uma preocupação no sentido de trazer para os Conselhos Deliberativos, outras entidades não só da administração estadual, como também da federal.

As Regiões Metropolitanas do Norte e Nordeste, especificamente, Belém e Recife, tem na constituição de seus Conselhos Deliberativos a presença das Superintendências Regionais de Desenvolvimento. A caracterização da sua problemática bem como a localização dessas regiões em áreas consideradas pelo II PND, de dinamização, justificam a presença desses órgãos. Isso porque a questão metropolitana, especialmente nessas áreas, não pode ser considerada separadamente da visão macro-regional e precisam ser dinamizadas juntamente com toda a região.

Outras tentativas de estabelecimento de uma articulação intergovernamental nas administrações metropolitanas, é a presença de representantes do Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS e do Departamento de Estradas de Rodagem - DER, nos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro.

Ocorre algo semelhante nas Regiões Metropolitanas de Fortaleza, Curitiba e Recife, cujos representantes das capitais e dos demais municípios são, nas duas primeiras, os Institutos Técnicos de Planejamento Urbano e Assistência Técnica Municipal (52) e na última a Secretaria Municipal de Planejamento.

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é a única que possui um fundo contábil próprio, previsto na Lei Complementar nº 20/75, que estabeleceu as bases da sua criação. Por isso, um dos membros de seu Conselho Deliberativo é o Secretário da Fazenda.

Importa chamar atenção para a composição do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de São Paulo. Este possui características específicas tendo em vista que o sistema administrativo de planejamento do Estado de São Paulo previu a criação de uma Secretaria de Negócios Metropolitanos, à nível estadual, responsável pela coordenação e implantação do planejamento metropolitano. O titular dessa secretaria é o presidente do Conselho Deliberativo, representando o Governador do Estado.

(52) No C.D. da RM de Curitiba a capital é representada pelo IPPUC e os demais municípios pela FAMEPAR, no C.D. da RM de Recife a capital é representada pela Secretaria Municipal de Planejamento.

O modelo de administração metropolitana, estabelecido por lei federal, não prevê a participação direta do Governo Federal no plano decisório da Região Metropolitana, uma vez que não existem representantes da União nos Conselhos Deliberativos. Para Alaôr Caffé Alves "a ausência do Governo Federal nos organismos de decisão dos sistemas metropolitanos torna mais difícil a articulação e comprometimento dos fatores dependentes da política econômica, sob seu comando específico, e que são indispensáveis ao controle do desenvolvimento urbanístico." (53)

Entretanto, convem salientar que se a presença do Governo Federal não ocorre de forma direta, através de representantes na administração das Regiões Metropolitanas, sua intervenção de fato se manifesta sob várias formas. A primeira delas é refletida na Lei Complementar nº 14/73, com seus dispositivos rígidos de regulamentação das Regiões Metropolitanas, cujo modelo proposto reveste-se das características de centralização peculiares ao sistema nacional.

Outra maneira de intervenção indireta da União, diz respeito aos recursos financeiros transferidos pelos fundos de desenvolvimento urbano existentes, cujos critérios de aplicação vinculada constituem decisão federal. (54)

(53) ALVES, Alaôr Caffé. Aspectos institucionais do Planejamento Metropolitano no Brasil. Mimeo., s.d, p.7.

(54) Os fundos de desenvolvimento urbano serão retomados, numa análise mais detalhada, no item 4.5.

Acrescenta-se, ainda, o fato de que a administração metropolitana, através do Conselho Deliberativo, representa os interesses do Governo Estadual pela presença majoritária de seus membros representantes. Estes, por sua vez, são indicados pelo Governador do Estado, cuja escolha é feita pelo Presidente da República.

O Conselho Deliberativo tem como funções específicas, estabelecidas por lei, a promoção do planejamento integrado metropolitano, bem como a coordenação da execução dos serviços de interesse metropolitano.

O Conselho Consultivo constitui-se também num órgão colegiado, sendo composto pelos representantes dos Municípios da Região. É basicamente o órgão representativo dos interesses municipais.

Apesar do Conselho Consultivo revestir-se de características de representatividade municipal e possuir um número maior de membros (cada município tem um representante) sua força decisória não é a maior, uma vez que pelo artigo 4º da Lei Complementar nº 14/73, lhe compete apenas opinar e sugerir sobre as questões de interesse metropolitano e as medidas relativas a execução dos serviços comuns. Sua participação, além de restrita, só ocorre por solicitação do Conselho Deliberativo.

Uma análise comparativa dos dois Conselhos, chama a atenção para a representação mínima do poder municipal, no Conselho Deliberativo, que na realidade é o órgão de poder, em relação ao Conselho Consultivo. Os municípios contam com apenas dois representantes, sendo um deles indicado pelo Prefeito da capital. A distribuição do poder na administração metropolita-

na não enseja uma representação efetiva dos municípios, sendo que a estrutura e composição do Conselho Deliberativo manifesta o controle do governo do Estado.

O papel preponderante do poder estadual na implantação do sistema metropolitano de planejamento já havia ficado expresso quando da aprovação da sua legislação regulamentadora. Com o aparecimento da Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975, ocorreram modificações nos Conselhos Deliberativos, que evidenciaram, ainda mais, a importância do poder estadual, na administração metropolitana. A lei, na prática, conservou a mesma composição e forma de nomeação dos seus membros acrescentando como presidente do Conselho o Governador do Estado.

A moção encaminhada ao Presidente da República, pelo Conselho de Desenvolvimento Social-CDS, tinha como argumentação da proposta a exposição de motivos afirmando que "a dificuldade de coordenação, no âmbito da Região, tem sido decorrente de que no Conselho Deliberativo tem assento Secretários de Estado e Prefeitos, inclusive o da Capital, sem que, entre os seus membros, haja um comando de nível hierárquico superior, e que a eficácia do Conselho, e em geral, do sistema, muito poderá ganhar se o próprio Governador do Estado funcionar como coordenador da Região Metropolitana, na forma de Presidente do seu Conselho Deliberativo e que para o mesmo não ficar sobrecarregado com matéria técnica e administrativa, poder-se-ia designar um Secretário Geral para o Conselho," (55)

(55) AZEVEDO, Eurico de Andrade. Op. cit. p. 29

A intenção da Lei Complementar nº 27/75 foi reforçar o poder estadual em detrimento dos municípios, como pode se constatar nas razões que fundamentaram sua aprovação.

Os relatórios de Avaliação de Implantação do Sistema Metropolitano, apresentados pelas Regiões Metropolitanas, no IIº Seminário de Regiões Metropolitanas, realizado em Belo Horizonte, nos dias 16 e 17 de setembro de 1976, analisam as alterações ocorridas com a aprovação da Lei Complementar nº 27/75. As conclusões a que chegaram os administradores e técnicos das entidades revelam que a participação do Governador do Estado, nos Conselhos Deliberativos, constitui-se num fator de acréscimo de autoridade a estes órgãos, simplificando o processo decisório. Entretanto, este fato não chega a alterar de forma substancial a eficiência do sistema de administração metropolitana, pois persiste a falta de definição e especificação da competência dos Conselhos Deliberativos.

Por outro lado, os dados coletados junto aos Superintendentes e Diretores das Regiões Metropolitanas, (56) revelam um desinteresse acentuado dos municípios em relação à entidade metropolitana, refletido não só pela sua pouca participação nos Conselhos Consultivos, como também pelo pouco número de reuniões que os mesmos realizam (ver tabela nº 2). Uma das razões, senão a mais importante, é o pouco poder decisório dos mesmos no que se refere às atividades de âmbito metropolitano.

O número reduzido de reuniões ocorre também com os

(56) Dados das entrevistas, da 1ª etapa da pesquisa: O Estado e a Política Urbana, em execução pelo PROPUR/UFRGS.

Conselhos Deliberativos (ver tabela nº2), a exceção das Regiões Metropolitanas de Salvador e Belem. As razões que justificam esta situação são explicadas com base nos dados acima referidos. Estes demonstram que os Conselhos praticamente não funcionam, com base em reuniões formais, sendo que as atividades metropolitanas encontram sustentação nas relações informações que garantem a fluidez do processo de planejamento.

Na verdade pode-se afirmar que a estrutura administrativa das Regiões Metropolitanas requer estudos mais aprofundados, no sentido de possibilitar sua melhor operacionalização. O modelo institucional existente reflete as características e os princípios básicos da estrutura administrativa que sustenta o sistema.

4.3 As Entidades Metropolitanas e as Formas de Execução dos Serviços Comuns

Anteriormente a aprovação da Lei Complementar nº14/73, muitos debates foram realizados em relação às possíveis formas a serem adotadas para a organização da administração metropolitana. Vários tipos jurídicos de entidades foram sugeridos como autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações. Entretanto, a lei federal preferiu não estabelecer nenhum tipo de entidade administrativa, deixando a cada um dos Estados a decisão sobre o tipo mais adequada a sua realidade. Além da disposição obrigatória de existir em cada uma delas, um

TABELA Nº 2

NÚMERO DE REUNIÕES DOS CONSELHOS EM 1976

REGIÕES METROPOLITANAS	CONSELHO DELIBERATIVO	CONSELHO CONSULTIVO
SÃO PAULO	*	*
BELO HORIZONTE	5	1
PORTO ALEGRE	2	-
RECIFE	*	*
SALVADOR	10	**
CURITIBA	4	2
BELEM	12	-
FORTALEZA	2	-
RIO DE JANEIRO	4	4

FONTE: - "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao Nível Metropolitano" - Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB - CNPU - janeiro 1977.

- Pesquisa "O Estado e a Política Urbana" - PROPUR/UFRGS, setembro 1976.

LEGENDA:

* Reuniões raras, não sendo especificado o número.

** As reuniões do Conselho Consultivo foram substituídas por reuniões técnicas

- Não se possui o dado.

Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, com sua composição e atribuições definidas, nenhuma disposição foi estabelecida em relação à entidade administrativa metropolitana.

A experiência de sistemas administrativos metropolitanos é recente no Brasil, sendo que só o tempo permitirá a verificação do tipo organizacional que melhor se adapta às finalidades deste nível de planejamento.

Apesar disso, alguns estudiosos do problema tem posições claras à respeito, como o Professor Eurico de Andrade Azevedo. Na sua opinião, "tendo em vista os objetivos básicos da criação da região metropolitana, que é a realização dos serviços de interesse comum, os quais estarão diretamente ou indiretamente relacionados com os serviços do Estado e da União, na área, quer nos parecer que a autoridade metropolitana há de revestir a forma pública, como entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, embora sem autonomia política, mas com autonomia administrativa e financeira. A forma autárquica parece ser a mais adequada, mas uma autarquia "sui generis", com proeminência do Estado e a participação obrigatória da União e dos municípios integrantes da região." (57)

As Regiões Metropolitanas brasileiras, ao estabelecerem suas respectivas estruturas administrativas adotaram formas organizacionais de natureza jurídica diversa, conforme se pode constatar na tabela nº 3. Esta diferenciação jurídica dos

(57) AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 119(1): 15, jan./mar. 1975.

CARACTERIZAÇÃO DAS ENTIDADES METROPOLITANAS

TABELA Nº 3

REGIÃO METROPOLITANA	ENTIDADE DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO	NATUREZA JURÍDICA	QUADRO DE PESSOAL				POSIÇÃO DA ENTIDADE NO SISTEMA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO
			Diretores	Técnicos	Auxiliar Técnico	Pessoal Administrativo	
SÃO PAULO	SM - Secretaria dos Negócios Metropolitanos	-administração direta					-Órgão de administração direta do Governo de S.Paulo
	EMPLASA - Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo	-empresa pública	8	80	20	109	-Unidade técnica e executiva da Secretaria dos Negócios Metropolitanos
BELO HORIZONTE	PLAMISUL - Superintendência de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte	-autarquia	3	61	24*	25	-Órgão liderado pela Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral de Minas Gerais
PORTO ALEGRE	METROPPLAN - Fundação Metropolitana de Planejamento	-fundação	4	58	30	53	-Órgão vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas do Rio Grande do Sul
RECIFE	FIDEM - Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife	-fundação	2	81	9	60	-Órgão vinculado à Secretaria de Planejamento de Pernambuco
SALVADOR	CONDOR - Companhia de Desenvolvimento da RM de Salvador	-companhia	2	62	19	53	-Órgão vinculado à Secretaria de Planejamento da Bahia
CURITIBA	COMEX - Coordenadoria da RM de Curitiba	-administração direta (Órgão da SECRETAM)	1	10	1	7	-Órgão da Secretaria de Planejamento do Paraná
BELEM	CODEN - Companhia de Desenvolvimento Metropolitano	-companhia	4	7	7	-	-Órgão vinculado a Secretaria de Planejamento do Estado do Pará
	CODEURB - Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano	-depto na Secretaria de Planejamento	1	6	1	-	-Unidade departamental da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Pará
FORTALEZA	AMURB - Autarquia da RM de Fortaleza	-autarquia	4	20	7	-	-Órgão vinculado à Secretaria do Planejamento e Coordenação do Ceará
RJO DE JANEIRO	FUNDREM - Fundação para o desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro	-fundação	3	27	13	34	-Órgão indireto da Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro

FONTE: - "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao Nível Metropolitano" - Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB - CNPU - janeiro, 1977.

Órgãos executivos metropolitanos, segundo os dados do Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana-POLURB (58), não tem influenciado na determinação do grau de eficiência da atuação da entidade. Duas observações apresentadas devem ser consideradas. A primeira refere-se ao tipo de entidade executiva da Região Metropolitana de São Paulo - empresa pública - em relação a qual foi salientado como um dos aspectos negativos, o fato deste tipo jurídico de organização determinar que o trabalho e as relações com a administração direta devam ser feitas via contrato. A outra observação é originária da Região Metropolitana de Curitiba, cuja entidade executiva constitui-se em um órgão da administração direta (Secretaria de Planejamento), que na opinião de seus dirigentes, dificulta a eficiência da sua atuação tendo em vista a insuficiência da sua autonomia.

No parágrafo único, do artigo 39, a Lei Complementar nº 14/73, ao se referir sobre execução dos serviços de interesse metropolitano, recomenda a unificação, sempre que possível, na prestação dos serviços, os quais poderão ser executados diretamente por empresas de âmbito metropolitano ou indiretamente, mediante convênio, por órgãos federais, estaduais ou municipais. Este parágrafo é importante uma vez que ordena e autoriza a utilização dos instrumentos para a consecução dos objetivos traçados no planejamento, nos programas e nos projetos da área metropolitana, prevendo assim as formas operacionalizantes das funções do Conselho Deliberativo.

(58) "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao nível metropolitano". Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB-CNPU, jan. 1977.

A análise da legislação interna das Regiões Metropolitanas, possibilita a constatação dos seguintes objetivos principais das entidades executivas metropolitanas criadas:

- realizar os serviços necessários ao planejamento, coordenação e controle da execução dos serviços comuns de interesse metropolitano;
- prestar assistência técnica aos municípios da Região Metropolitana;
- apoiar técnica e operacionalmente a implantação e supervisão do processo de planejamento local;
- promover a articulação com os órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, através da compatibilização de programas de interesse metropolitano.

A concretização efetiva desses objetivos poderá ser verificada pelas atividades que estão sendo desenvolvidas nas respectivas Regiões Metropolitanas conforme será demonstrado no item seguinte do trabalho.

Convém, no momento, chamar a atenção para dois elementos de fundamental importância na determinação das atividades das entidades executivas metropolitanas - a sua posição no sistema administrativo dos respectivos Estados, bem como os recursos humanos que dispõem.

A tabela nº 3 mostra a posição que as entidades administrativas metropolitanas ocupam nos sistemas estaduais de planejamento, sendo que, na sua maioria, constituem órgãos ligados à administração indireta dos Estados, especialmente às Secretarias de Planejamento.

A análise dos dispositivos referentes a entidade metropolitana demonstra uma falta de clareza e de iniciativa do legislador complementar, cujas imprecisões na articulação do novo instituto tem se refletido na sua eficácia. Isso torna-se evidente no que se refere ao ponto fundamental relativo à norma ou preceito de natureza metropolitana, destinado a regular a forma de prestação dos serviços comuns. Foram previstas, em lei, duas soluções passíveis de serem utilizadas. Uma constando da criação de uma empresa destinada a exercer os serviços e, a outra, possível de ser constituída mediante convênios. Essa empresa seria órgão da administração indireta do Estado onde se encontrassem os municípios da Região Metropolitana ou seria formada pelos referidos municípios de forma associada. Essa escolha se apresenta revestida de substancial importância, pois na primeira alternativa há uma outorga maior de poderes ao Estado e a segunda fortalece os municípios. A escolha entre elas é possível, tendo em vista a dubiedade da redação do texto legal tornando-se, de certa forma perigosa, podendo ensejar soluções diversas em cada uma das Regiões Metropolitanas. Como acima já foi referido, a primeira alternativa foi seguida. Entretanto dada a redação da lei, é possível outro tipo de solução, a qual alguns municípios economicamente mais fortes poderão vir a aderir, negando assim validade à atuação da empresa componente da administração indireta do Estado. (59)

(59) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco, op. cit. p.3-5.

O modelo administrativo adotado pelas entidades visa a integração da Região Metropolitana no sistema estadual de planejamento bem como com as administrações municipais e com os órgãos federais. Na realidade, porém, essas entidades tem se limitado a um papel de aconselhamento técnico, de certa forma passivo, que transparece mesmo nos seus dispositivos constitucionais. Esta situação é compreensível, uma vez que o planejamento à nível metropolitano não é relevado pelos três níveis de governo, dada a ausência de mecanismos que impulsionem uma atuação coordenada das esferas governamentais.

O fato das entidades metropolitanas não possuírem poderes próprios de governo (não se está propondo o quarto nível de poder como solução), tais como de impor e arrecadar tributos e o de polícia, assim como não ter o domínio eminente sôbre o território metropolitano, torna difícil o desempenho de um papel relevante, mesmo o de caráter técnico-administrativo.

No referente aos recursos humanos absorvidos pelo sistema de planejamento metropolitano, existe uma carência dos mesmos, relacionada não tanto com as tarefas de planejamento, mas principalmente com aquelas voltadas para a sua implantação. Os dados disponíveis, provenientes das pesquisas já referidas anteriormente, demonstram a existência de uma preocupação no preparo dos recursos humanos alocados nas entidades metropolitanas, embora não seja sistematizada numa política de qualificação e contratação do pessoal técnico. Um grande número deles, tem pelo menos um curso de especialização, sendo que muitos são egressos dos cursos de pós-graduação.

O problema da falta de técnicos decorre das próprias características do planejamento urbano, que ainda não formou quadros suficientes para atender a demanda existente, especialmente em algumas regiões do Norte e Nordeste do país.

Outra observação, refere-se às deficiências refletidas na preparação dos técnicos atuantes na área, podendo-se afirmar que os órgãos de planejamento constituem o campo de experimentação para os mesmos.

A tabela nº 3 oferece uma visão quantitativa dos recursos humanos das entidades metropolitanas, bem como sua distribuição nas mesmas. Esta reflete as condições da realidade regional de cada uma delas.

Outro aspecto a ser considerado, na análise do parágrafo único, do artigo 3º, da Lei Complementar nº 14/73, refere-se a utilização de convênios como forma de unificação da execução dos serviços comuns.

A legislação completar, prevê a instituição dos convênios como formas destinadas a criação das normas metropolitanas. Isto significa que cada uma das normas metropolitanas, para possuir validade, depois da decisão inicial do Conselho Deliberativo, necessita ser ratificada pela manifestação de vontade de cada um dos municípios componentes da Região Metropolitana. Assim, mesmo que os representantes de todos os municípios concordem com a norma metropolitana emanada do Conselho Deliberativo, o Prefeito de qualquer um deles poderá se negar a fazer parte do convênio. Diante disso, faz-se necessária a modificação de dois tipos de procedimentos. A primeira diz respeito ao estabelecimento da norma metropolitana, para a qual torna-se necessá-

rio, conferir a alguma entidade, o poder de emitir normas sobre a matéria metropolitana, independentemente da realização de novo ato. O segundo refere-se a eficácia da norma metropolitana. Para o Professor Paulo Francisco Rocha Lagoa, "uma vez criada a norma metropolitana, isto é, uma vez obtido o assentimento de todos os municípios através da emissão de vontade concretizada no documento relativo ao convênio, a norma entra em vigor e, se acaso não submetida a termo, condição ou modo, passa a deter eficácia vinculadora, inclusive sobre a atividade dos Municípios, os quais devem efetuar a adequação de sua legislação interna ao sentido dos comandos instituídos pela norma metropolitana. E se não o fizerem? Se o Município, mesmo tendo participado a favor da criação da norma, recuse-se a implementá-la dentro de seu território, negando sua aplicação? É claro que não bastaria outorgar à Região Metropolitana o poder normativo se a este não vier ser conferido, simultaneamente, o poder de sancionar, de punir o Município que deixe de dar a devida aplicação ao comando metropolitano. Norma sem sanção é mera recomendação, e a recomendação não é instrumento de governo." (60)

A Região Metropolitana de São Paulo é a única a possuir experiência com relação a norma metropolitana. O Estado de São Paulo legislou metropolitanamente através da aprovação da Lei nº 898, de 18 de dezembro de 1975. Suas finalidades estão voltadas para a disciplina do uso do solo para a proteção dos mananciais, cursos e reservatórios de água e demais recursos hí

(60) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco. op. cit. p. 5

dricos de interesse da Região Metropolitana da Grande São Paulo e dá providências correlatas.

Para a execução dos serviços comuns metropolitanos, as Regiões Metropolitanas tem utilizado como um dos mecanismos a criação de entidades. Na Região Metropolitana de São Paulo foi criado o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento FUMEFI, que tem por finalidade financiar e investir em projetos de interesse metropolitano, podendo, à critério do Conselho Deliberativo, realizar aplicações não reembolsáveis.

Além desta, estão previstas, ainda, na Região Metropolitana de São Paulo, a criação de mais duas entidades. Uma delas, destinada à execução dos serviços de limpeza pública-LIMPE SUL, - cujo projeto precisou ser retirado da Assembléia Legislativa, tendo em vista os problemas políticos criados em torno da sua proposição. A outra, destina-se aos serviços de transportes urbanos-EMTU. Seu projeto carece ainda de algumas definições, estando em fase de estudos técnicos.

Da mesma forma, as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e Porto Alegre estão realizando estudos para a criação de entidades ligadas à saneamento, transporte e cadastro, na primeira, e lixo e transportes na segunda.

Estes dados revelam que as medidas tomadas com o objetivo de promover a execução dos serviços comuns metropolitanos encontram-se ainda numa fase inicial, revestindo-se de cautela a sua proposição, e limitando-se a um número restrito de funções urbanas. Estão relacionadas exatamente às funções que constituem a infra-estrutura urbana, cujos problemas além de serem emergentes, contam com programas e fundos especiais do Go-

verno Federal.

Um dos serviços comuns metropolitanos de maior importância, do qual se originam os maiores problemas urbanos é o uso do solo. Visando o seu equacionamento, as entidades metropolitanas tem utilizado como instrumento de intervenção, a assinatura de convênios. Estes foram assinados com o INCRA, em todas elas, com exceção da Região Metropolitana de Belem. (ver tabela nº 4). Aqui, mais uma vez a Região Metropolitana de São Paulo encontra-se à frente das demais tendo celebrado convênio, visando o controle do uso do solo, com o DNPM, CDI e COBAL. Seguem-se as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e de Porto Alegre, que efetivaram convênio, com o mesmo objetivo, respectivamente com o CDI e o BNH.

É importante ressaltar, em relação ao uso do solo, que medidas mais abrangentes e incisivas são necessárias. Os convênios representam um dos instrumentos iniciais do processo de controle do uso do solo exigindo-se, entretanto, uma modificação da precária legislação existente voltada para o mesmo, o que vem sendo estudado através do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano proposto pela CNPU.

A atuação das entidades metropolitanas e sua importância na condução do processo de planejamento metropolitano será analisada no próximo item.

TABELA Nº 4

ÓRGÃOS FEDERAIS QUE TEM CONVÊNIO COM AS ENTIDADES
METROPOLITANAS VISANDO O CONTROLE DO USO DO SOLO

REGIÃO METROPOLITANA	ÓRGÃOS FEDERAIS
SÃO PAULO	INCRA - DNP - CDI - COBAL
BELO HORIZONTE	INCRA - CDI
PORTO ALEGRE	INCRA - BNH
RECIFE	INCRA
SALVADOR	INCRA
CURITIBA	INCRA
BELEM	-
FORTALEZA	INCRA
RIO DE JANEIRO	INCRA

FONTE: - "Questionário sobre a situação atual do Planeja-
mento Urbano ao nível Metropolitano" - Programa
de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB -
CNPQ - janeiro, 1977.

4.4 Os Serviços Comuns e sua Regulamentação

A definição dos serviços comuns de interesse metropolitano constitui um dos aspectos de substancial importância na determinação da competência das Regiões Metropolitanas. Isto porque não tendo sido estabelecido de forma expressa, pela legislação federal, o alcance do seu poder, a verificação de sua manifestação dependerá do exame conjunto de algumas conceituações e determinações da lei complementar. Destas, os serviços comuns constituem o seu principal elemento definidor.

O conceito dos serviços comuns metropolitanos está baseado na enumeração puramente formal dos mesmos, realizada no art. 5º da Lei Complementar nº 14/73. Esta caracteriza-se pela ausência de uma definição mais clara, elaborada a partir da sua própria natureza intrínseca.

Diante do tratamento genérico dispensado à enumeração dos serviços comuns, os reflexos na competência metropolitana, dela decorrentes, encontram várias formas de interpretação.

A primeira delas, defendida por Eros Roberto Grau (61) parte do princípio pelo qual os serviços comuns definidos como de interesse metropolitano devam ser entendidos como de interesse regional metropolitano. Isto porque metropolitano tem o significado de regional. Dentro deste raciocínio os serviços de interesse regional podem estar sujeitos a duas ordens de competência: ora dizem respeito à competência federal, ora à competência estadual.

(61) GRAU, Eros Roberto. op. cit. p. 156-164.

A Lei Complementar nº 14/73, tem como principal efeito a definição expressa de serviços de interesse metropolitano, ou seja, de interesse regional, através daqueles serviços por ela discriminados. Uma vez que tais serviços comuns são de competência regional, considerando a disposição normativa expressa, deixam de ser de interesse local. Desta forma passam a ser definidos como de competência estadual.

A defesa deste ponto de vista, define o interesse metropolitano, como de competência estadual privativa, considerando o art. 6º da Lei Complementar nº 14/73, que determina estímulos à execução, pelos Municípios, dos serviços comuns reputados como de interesse metropolitano.

A segunda maneira de interpretar a competência sobre os serviços comuns metropolitanos, tem como um dos seus defensores Toshio Mukay (62) cuja análise parte da questão sobre a consideração ou não, pela legislação complementar, de todas as etapas e parcelas envolvidas nos serviços discriminados. O enfoque desta interpretação parte do princípio da autonomia municipal. Com base no mesmo, não são todas as parcelas dos serviços de interesse comum, que tem a sua gestão determinada pelo nível metropolitano. A unificação dos serviços comuns não deverá colocar restrições à livre gestão dos serviços locais respeitando, assim, a autonomia municipal. Esta é preservada, em relação a unificação dos serviços comuns, pela expressão "quando possível", constante no art. 3º II, da Lei Complementar nº 14/73.

(62) MUKAY, Toshio. O regime jurídico municipal e as Regiões Metropolitanas. São Paulo, Sugestões Literárias, 1976, p. 103-111.

A partir desta forma de interpretação, cabem as seguintes observações:

a) Na definição dos serviços comuns de interesse metropolitano, a lei fez referência a setores inteiros, sem distinguir etapas ou parcelas dos mesmos. Foi deixado ao intérprete, portanto ao legislador e administrador estadual, a tarefa de distinguir e destacar quais as parcelas daqueles serviços que deixam de ser essencialmente local, passando a interessar toda a Região Metropolitana.

b) O art. 164, da Constituição Federal, fala em serviços comuns de interesse dos Municípios que integram uma mesma comunidade sócio-econômica. Dessa forma não é qualquer parcela desses serviços, que interesse apenas a dois ou três Municípios de uma Região Metropolitana, que pode ser entendida como de interesse metropolitano. Dentro dos serviços, existem assuntos de interesse metropolitano e de interesse local, sendo que sua discriminação está na preponderância dos assuntos e parcelas dos mesmos.

c) No que se refere às competências é possível a aplicação do critério da competência concorrente entre Estados e Municípios. A regra da competência concorrente determina o princípio pelo qual a entidade de maior categoria se sobrepõe a de menor.

d) A lei complementar, na enumeração dos serviços comuns metropolitanos, conferiu às entidades metropolitanas poderes para gerir estes serviços em situação de preponderância sobre os Municípios componentes da Região. Isso, entretanto, não vem em detrimento dos Municípios tendo em vista o objetivo de

propiciar um tratamento integrado na execução dos serviços em benefício de toda a Região Metropolitana.

e) A definição dos serviços de interesse metropolitano expressa no art. 5º da Lei Complementar nº 14/73, obedece ao princípio constitucional do art. 164, que inspirou a instituição das Regiões Metropolitanas, ou seja, a busca do desenvolvimento integrado da comunidade como um todo.

Eurico de Andrade Azevedo (63) ao analisar o problema da autonomia metropolitana, com base na definição dos serviços comuns, afirma que a Lei Complementar nº 14/73, introduziu o conceito de interesse metropolitano, uma vez que o texto constitucional fazia uma alusão ambígua a serviços comuns. Na definição dos mesmos a lei pecou pela excessiva generalização, definindo como interesse regional não as fases dos serviços que realmente fossem de interesse da Região, mas ao contrário, incluiu como de interesse metropolitano a prestação do serviço todo. Estes, na sua maioria, tem as suas primeiras fases de execução na natureza eminentemente local, podendo, pois, ser considerados como matéria de competência municipal.

Considerando que o conceito de autonomia municipal não foi modificado, o que só pode ocorrer através de alteração constitucional, fica entendido que são de interesse metropolitano as etapas e parcelas dos serviços que forem predominantemente regionais. Continuam no âmbito municipal, as fases dos servi

(63) AZEVEDO, Eurico de. Op. cit, p. 20-22.

ços de interesse local, relacionados na Lei Complementar nº 14/73, o que não significa que os Municípios não tenham de compatibilizar o planejamento e a execução dos serviços de sua competência ao planejamento metropolitano.

A terceira, e última posição, aqui examinada, interpreta o problema da competência das Regiões Metropolitanas, a partir dos serviços comuns, sob um enfoque mais metropolitano. Sua análise é feita com base em trabalho do Professor Paulo Francisco Rocha Lagoa (64) cuja contribuição é fundamental para seu entendimento.

Sob esta visão, considerando que a legislação complementar, em função da satisfação de um interesse metropolitano, pode determinar um serviço como sendo comum a toda uma Região Metropolitana, este mesmo serviço passa a ser próprio de toda essa Região, sobrepondo-se ao peculiar interesse de alguns ou de todos os Municípios que a compõe. Estes, em vista disso, perdem o poder de dispor sobre o referido serviço, vindo readquiri-lo quando for revogada a sua inclusão do conjunto dos serviços metropolitanos comuns. Dessa forma, a decisão metropolitana encontra-se em situação de superioridade em relação à decisão municipal. Isso é válido no que diz respeito à definição legal dos serviços comuns de interesse da Região Metropolitana.

Disso resulta a impossibilidade de ocorrência de competências concorrentes. O Direito Constitucional confere ao Mu-

(64) ROCHA LAGOA, Paulo Francisco. Município e Região Metropolitana. Há competência concorrente? Rio de Janeiro, mimeo, s.d.

nicípio o poder de legislar sobre as matérias que a União e os Estados não tenham reservado para si próprios, excluindo-se dessa esfera de competência, as matérias que o legislador federal, por lei complementar, tenha atribuído às Regiões Metropolitanas. O autor acima citado, assim explica: a "atividade jurídica das Regiões Metropolitanas, por sua vez, visando satisfazer o interesse do todo, sobrepõem-se às decisões anteriormente tomadas sobre as matérias da competência delas, isto é, em outras palavras, retirando das últimas a existência jurídica que antes gozavam, revogando-as. Por sua vez, se acaso o Município se pronunciar sobre matéria já outorgada pela lei complementar à Região, sua decisão, for incompatível com ato de autoria de fonte de direito hierarquicamente superior, sofre a sanção da nulidade, não possuindo validade perante o ordenamento e, como tal, sendo insuscetível de vincular juridicamente qualquer sujeito de direito." (65)

Esta maneira de visualizar o problema, implica na apresentação de proposição pela qual são outorgados poderes normativos aos Conselhos responsáveis pela implantação do sistema de planejamento metropolitano, especialmente o Conselho Deliberativo. Estes teriam poderes para definir normas, aprovar planos e determinar os responsáveis por sua implantação.

A Lei Complementar nº 14/73, no seu art. 5º, definiu os serviços comuns de interesse metropolitano, como sendo os seguintes:

- planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

(65) Idem, p. 8.

- saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgoto e serviços de limpeza pública;
- uso do solo metropolitano;
- transportes e sistema viário;
- produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal, e
- outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Como já foi salientado, a definição dos serviços comuns metropolitanos, além da sua característica ampla e genérica, constitui-se numa enumeração formal, cujo conteúdo carece de maior precisão.

Considerado do ponto de vista técnico, a definição desses serviços deixa a desejar, uma vez que, pela sua excessiva generalização, não cuidou de distinguir as fases de prestação desses serviços. Tomando como exemplo, o serviço de saneamento básico, a lei incluiu no mesmo, o abastecimento de água, rede de esgotos e limpeza pública. De acordo com os técnicos,⁽⁶⁶⁾ a produção e a adução de água seriam de um nível de competência, no caso o metropolitano, e a distribuição de outro, ou seja, do nível municipal. O mesmo raciocínio se aplica a outros dos serviços arrolados na legislação.

As deficiências ocorridas na definição dos serviços comuns metropolitanos tem reflexos no tratamento jurídico a ser

(66) Ver estudo sobre: A Organização Administrativa das Áreas Metropolitanas. Rio de Janeiro, SERFHAU, 1971.

dispensado aos mesmos. Desta forma, foram incluídos entre os serviços metropolitanos tanto matérias que requerem um desenvolvimento através de atos normativos, como outras cujo tratamento exige a personificação de serviços. No primeiro grupo estão incluídos o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social e o uso do solo metropolitano. Estes dois tipos de serviços comuns merecem considerações especiais.

O serviço de planejamento integrado do desenvolvimento econômico social, incluído como o primeiro da lista dos serviços comuns, traz em si, uma contradição inerente a sua própria definição. Esta consiste no fato de que "planejamento não é serviço, mas sim um antecedente deste." (67)

A atividade de planejamento é ampla sendo que sua abrangência atinge desde o plano metropolitano, até os planos locais, de cada um dos municípios da Região Metropolitana. A legislação federal, através do art. 6º, da Lei Complementar nº 14/73, induz os municípios das Regiões Metropolitanas a participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns. Para tanto são dadas preferências para a obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento e de garantias para operações de crédito, aos Municípios que assim procederem.

Com o objetivo de promover um planejamento efetivo, através da compatibilização dos planos municipais às diretrizes do plano metropolitano, a Região Metropolitana de São Paulo, com

(67) GRAU, Eros Roberto. Op. cit. p. 173.

base no art. 89, da Lei Complementar nº 94, (68) dispõe:

"Os órgãos e entidades da Administração estadual não iniciarão nem darão seguimento a qualquer solicitação ou negociação de auxílio financeiro, empréstimo, financiamento ou, ainda, de prestação de serviços por entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou internacionais, relacionados com investimentos na Região Metropolitana da Grande São Paulo, ou que a ela interessem direta ou indiretamente, sem que a Secretaria dos Negócios Metropolitanos certifique estarem os projetos em conformidade com o Plano de Desenvolvimento Integrado - PMDI e demais diretrizes estabelecidas pelo CODEGRAN."

Na opinião do Professor Eurico de Andrade Azevedo "na medida em que este mecanismo de controle for efetivamente exercitado, será possível adequar ao planejamento metropolitano os planos e projetos existentes, além de dotar o Governo Estadual de um poderoso instrumento para controlar os investimentos na Região". (69)

A utilização deste tipo de instrumento, é uma iniciativa pioneira da Região Metropolitana de São Paulo, a qual possui uma legislação estadual voltada para a especificação dos princípios da Lei Complementar nº 14/73 a sua realidade própria.

Com relação ao serviço comum uso do solo metropolitano importa destacar a sua importância para o planejamento integrado das Regiões Metropolitanas. Seu conceito, entretanto, ain

(68) Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974 - Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Paulo. A redação do artigo é a constante da Lei Complementar nº 144, de 22 de setembro de 1976.

(69) AZEVEDO, Eurico de Andrade. op. cit. p. 26

da carece de definição, devendo-se entender a expressão "uso do solo" de forma genérica, incluindo tanto o conceito de uso, como de ocupação. O primeiro é definido pelos seus aspectos qualitativos, em termos de destinação, e o segundo pelos aspectos quantitativos.

Segundo o documento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, "nas cidades metropolitanas e nas cidades de médio porte, outros problemas decorrentes da ausência de legislação que regule o uso do solo são frequentemente encontrados. Resultam tanto de problemas de contiguidade de funções incompatíveis, como da localização de funções, em ambos os casos com base em motivações de ordem econômica, beneficiando o setor público ou privado, mas gerando disfunções ou deseconomias para a coletividade." (70)

Observa-se, assim, o reconhecimento de que os fatores de ordem econômica geram concentrações, mas que reproduzidos na linguagem técnica, geram disfunções ou deseconomias para a coletividade, e a solução sô poderá ocorrer com um tratamento adequado do uso do solo, através de uma legislação.

No grupo dos serviços comuns metropolitanos, cuja matéria sô pode ser desenvolvida através da personificação de serviços estão: o saneamento básico, o abastecimento de água, a rede de esgotos, a limpeza pública, a produção e distribuição de gaz combustível engarrafado, o aproveitamento dos recursos hídricos, cabendo ainda a possibilidade da personificação para a

(70) FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia A. de. Op. cit. p. 173.

execução de serviços de transporte.

A execução destes serviços, considerando a falta de definição da competência metropolitana, tem gerado alguns problemas, especialmente se for considerado a falta de articulação dos órgãos governamentais tanto federais como estaduais. Esse aspecto será retomado mais adiante.

Duas observações podem ainda, ser manifestadas com relação aos serviços comuns metropolitanos. A primeira delas refere-se a possibilidade de serem incluídos novos serviços no elenco expresso pela lei complementar, o que poderá ocorrer através de lei ordinária federal.

Em relação a ampliação do número de serviços comuns, discute-se a possibilidade deste fato ocorrer em uma determinada Região Metropolitana, especificamente. Considerando o que já foi dito, nos capítulos anteriores, sobre as peculiaridades próprias de cada uma das Regiões e a importância de que as mesmas sejam respeitadas, parece não haver obstáculos e ser recomendado tal procedimento, sempre que for constatada a sua necessidade.

O poder do legislador federal ordinário não é limitado à criação de novos serviços, podendo o mesmo ser utilizado para desenvolver a individualidade das Regiões Metropolitanas.

A segunda observação, está relacionada a uma questão mais profunda, de ordem estrutural do próprio sistema, que se manifesta nos serviços comuns determinados pela Lei Complementar nº 14/73. Estes com o objetivo de expressar as peculiaridades metropolitanas, reduzem a sua problemática a simples aspectos de administração e provisão desses serviços, o que revela, de cer-

ta forma, toda uma intenção, por parte do Poder Público, de deslocar o centro político de discussão sobre os problemas vitais do País, para considerações técnicas e racionais de administração e planejamento. Não se quer dizer com isso, que a prestação desses serviços não seja importante mesmo porque entre os que foram estabelecidos, pelo menos um - o uso do solo metropolitano, parece estar na raiz de muitos dos males que afligem as cidades. O que se pretende aqui, é lembrar que o deslocamento, intencional ou não, da intervenção na direção do simples suprimento dos serviços públicos tem o poder de resguardar, sob a bandeira da racionalidade técnica, a discussão e o enfrentamento das questões que na verdade conformam e dão especificidade a essas aglomerações.

O enfoque amplo e genérico pelo qual a questão dos serviços comuns de interesse metropolitano foi abordada, na legislação federal, tem ensejado uma série de pontos de estrangulamento na dinamização fluente das funções governamentais metropolitanas.

Analisadas as determinações legais que regem os serviços comuns metropolitanos e configuram o seu quadro formal, importa, a partir deste momento verificar como, na prática, esses serviços estão sendo implantados.

A tabela nº 5 mostra os serviços metropolitanos que possuem uma programação e estão sendo executados nas Regiões Metropolitanas. Observa-se que existe um predomínio de programas vinculados aos serviços metropolitanos de Saneamento Básico e Transporte e Sistema Viário, bem como o aparecimento, nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, de pro-

SERVIÇOS METROPOLITANOS QUE POSSUEM PROGRAMAÇÃO

TABELA Nº 5

SERVIÇOS METROPOLITANOS REGIÕES METROPOLITANAS	PLANEJAMENTO INTEGRADO	SANEAMENTO BÁSICO	USO DO SOLO	TRANSPORTES E SISTEMA VIÁRIO	PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE GÁS	RECURSOS HIDRÍCOS	OUTROS
SÃO PAULO		-Saneamento	-Uso do solo	-Transportes -Sistema, Viário			-Saúde -Habitação
BELO HORIZONTE	Planejamento	-Saneamento	-Uso do solo (cadastro me tropolitano)				
PORTO ALEGRE							
RECIFE							
SALVADOR							
CURITIBA		-Abasteci- mento de água		- Rede viá- ria de a- poio			
BELEM							
FORTALEZA		-Água e es- goto(plano) -Drenagem		-Transportes			
RIO DE JANEIRO		-Lixo -Água -Esgoto		-Transporte	-Gás canali- zado		-Segurança

FONTE: - "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao Nível Metropolitano" - Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB - CBPU - janeiro, 1977.

gramas de Saúde, Habitação e Segurança, respectivamente.

É importante salientar que estes programas estão en quadrados no elenco de prioridades contempladas com recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU -, con forme determinação de seu instrumento legal, (71) quando diz:

"O Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano tem por finalidade o apoio financeiro aos seguintes programas

a) implantação e melhoria de infra-estrutura urbana, principalmente no que respeita ao sistema viário, transportes, saneamento ambiental, limpeza e segurança pública;

b) instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos, destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias nos campos da educação, cultura e desportos, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer;

c) outros programas e projetos prioritários para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano."

Merecem consideração, as duas categorias de programas, objeto de atenção por parte do Governo Federal através deste fundo. A primeira delas referente à infra-estrutura volta-se para a promoção e desenvolvimento de uma racionalização do transporte de massa. Entretanto, até recentemente, os investimentos governamentais eram canalizados para as vias de circulação destinadas aos automóveis particulares. Hoje a situação do quadro econômico, bem como as necessidades da população deman

(71) Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975.

dam outras medidas. O poder público em resposta tem desenvolvido uma atividade destinada a promover a racionalização do sistema de transporte coletivo, através de obras como o metrô, no Rio e São Paulo, bem como programas específicos para as demais regiões com a utilização de ônibus. Acrescente-se aqui o saneamento básico, cujas implicações de sua implantação estão profundamente relacionadas à valorização imobiliária.

A segunda categoria de programas relacionados no FNDU, revestem-se de caráter social voltados para as carências de equipamentos comunitários. Seu atendimento é de importância fundamental aos objetivos sociais do Poder Público, sendo que existem programas especiais, de âmbito nacional, para eles voltados, como é o caso do Programa dos Centros Sociais Urbanos - C.S.U.

As Regiões Metropolitanas dirigem seus esforços nestes programas, considerando a sua dependência aos recursos federais, que dado o seu critério de destinação vinculada, não permite uma mobilidade maior das mesmas. Daí a concentração das atividades nessas áreas.

O desenvolvimento de programas de Saúde, Habitação e Segurança, por parte das Regiões Metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, anteriormente evidenciado, tem uma explicação. Essas duas Regiões representam as áreas onde não só os aspectos nocivos do processo de urbanização se manifestam de forma mais incisiva, como também pela importância política e econômica que as mesmas tem em relação aos objetivos de desenvolvimento nacional. As medidas voltadas para o seu equacionamento revelam as características de grande parte das atividades de planejamento urbano, que se destinam às consequências de problemas mais am-

plos.

Importa analisar, no que se refere aos programas em execução nas Regiões Metropolitanas, os mecanismos estabelecidos para a obtenção da ação coordenada na execução dos projetos de interesse metropolitano.

Através do decreto nº 71.353, de 9 de novembro de 1972, o Governo Federal criou o Sistema Nacional de Planejamento, com o objetivo de promover a institucionalização das atividades de planejamento, programação e modernização administrativa, segundo a visão de que a coordenação e a integração das ações da União, dos Estados e dos Municípios são condições essenciais para a otimização dos benefícios sociais decorrentes do melhor uso dos recursos públicos.

Esta integração vertical e horizontal da ação governamental assume maior importância no tratamento dos problemas metropolitanos. Em relação a estes, a integração proposta deve representar não só uma ação coordenada dos níveis de decisão política, como também uma operação integrada dos órgãos executivos. Com isso torna-se possível uma utilização ótima dos recursos institucionais, financeiros e humanos canalizados para as Regiões Metropolitanas.

A Lei Complementar nº 14/73, previu que a execução dos serviços comuns deve ter, sempre que possível, um tratamento unificado evidenciando assim, a preocupação com a ação integrada dos níveis de Governo.

Esta intervenção e harmonização, em termos formais, é proposta pela institucionalização de uma estrutura metropolitana de desenvolvimento que abrange os três níveis de governo -

federal, estadual e municipal - pela institucionalização do processo de planejamento metropolitano, por mecanismos financeiros de transferência de recursos e pela delegação de encargos executivos da União aos Estados e destes aos Municípios.

Em termos práticos, os mecanismos utilizados na coordenação e execução de programas e projetos voltados para as Regiões Metropolitanas, constituem-se no uso de convênios, contratos, acordos e outros instrumentos.

Os dados e informações (72) disponíveis revelam, ainda, a fragilidade desses instrumentos podendo-se afirmar que a integração dos órgãos setoriais, quando existe, tem como elemento catalizador as mediações estabelecidas pelos órgãos técnicos metropolitanos, baseados em mecanismos informais.

As entidades metropolitanas com o objetivo de promover a integração das suas atividades buscam estreitar as relações com os órgãos federais e estaduais, cuja atuação atinge a todas as Regiões Metropolitanas.

No que se refere a seu relacionamento com os órgãos federais são constatadas através dos dados referidos, algumas dificuldades de compatibilização das ações, especialmente com o DNER, a RFFSA e o DNOS. As explicações fornecidas, baseiam-se nos seguintes argumentos:

(72) "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao nível Metropolitano" - Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB, CNPU, janeiro, 1977. Questionário da 1a. etapa da Pesquisa "O Estado e a Política Urbana". PROPUR"UFRGS, setembro de 1976. Documentos de avaliação da Implantação do Planejamento Metropolitano apresentados no IIº Seminário de Regiões Metropolitanas, CNPU, Belo Horizonte, setembro de 1976.

- o estilo da atuação dos órgãos setoriais não permite uma integração das suas ações, sendo que os mesmos são centralizadores;

- não existe uma compatibilização entre os objetivos setoriais, de responsabilidade dos organismos específicos, com os objetivos maiores do planejamento metropolitano;

- falta poder institucional para as Regiões Metropolitanas, sendo que sua ação está baseada em contatos informais;

- a força de atuação da entidade metropolitana reside no estabelecimento de convênios.

Por outro lado, a maioria das Regiões Metropolitanas, salientam o bom relacionamento existente com o INCRA e o BNH. Com o primeiro órgão (INCRA) já foi salientado, em capítulo anterior do trabalho, que quase todas as Regiões Metropolitanas mantem convênio com o mesmo, visando o controle do uso do solo. O BNH, por sua vez, considerando seus objetivos e suas áreas de atuação, representa um órgão de fundamental importância no desenvolvimento do sistema, daí o porque da sua presença atuante em todas as Regiões.

Entretanto, a falta de articulação manifesta-se também em relação aos agentes federais da administração indireta que se negam a acatar qualquer planejamento metropolitano. Exemplo disso ocorre na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, no município de Itaguaí, um dos seus componentes, em que os investimentos da Companhia do Vale do Rio Doce e da Companhia Siderúrgica Nacional se contrapõem com os objetivos da Política de Localização Industrial para a região, bem como com o Plano Diretor do Município.

Constata-se, ainda, que as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo, são aquelas cujo relacionamento com os órgãos federais é mais intenso, bem como recebem atenção especial dos mesmos. Justifica-se tal fato considerando primeiro, a situação peculiar da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, tendo em vista a recente fusão dos dois Estados - Guanabara e Rio - o que, de certa forma, facilita o trânsito na área federal. Segundo, porque tanto uma Região, quanto a outra, dadas as suas características sócio-econômicas, detem maior poder de pressão, junto ao Governo Federal. Em consequência a presença dos órgãos deste nível, nas referidas Regiões, é mais intensa e efetiva, através da implantação dos grandes projetos nacionais.

As dificuldades de relacionamento com os órgãos federais poderiam ser simplificadas, desde que houvesse uma articulação efetiva da sua atuação, com os objetivos de planejamento metropolitano de cada uma das Regiões. Isso poderia ser efetivado com a participação da CNPU, que tem como uma das suas funções básicas, tornar mais fácil e entrosada a ação conjunta das Regiões Metropolitanas e dos órgãos federais.

A delegação de encargos executivos da União aos Estados e destes aos Municípios, conforme foi dito acima, evidencia a convergência de esforços e de interesses, na área metropolitana. Ao Estado, através da entidade metropolitana, na qual os municípios também estão representados, interessa manter-se como o elemento catalizador da ação pública de interesse metropolitano, visando uma harmonia entre os vários centros de decisão operantes nas Regiões. Daí, a importância da existência de um bom

relacionamento entre as entidades metropolitanas e os órgãos estaduais.

As informações dos estudos anteriormente mencionados, revelam que o relacionamento das entidades metropolitanas com os órgãos estaduais é maior do que o existente com os da esfera federal. Isso tem como explicação não só o fato de que existe uma maior proximidade entre eles, o que permite um contato e um conhecimento maior dos problemas metropolitanos e de sua importância no contexto estadual, como também deve ser considerada a influência maior dos organismos federais representada pelo montante de recursos e pelo poder que detem. Este último elemento tem determinado algumas ações diretas dos organismos federais, sem que exista uma compatibilização com os objetivos metropolitanos e nem com os dos órgãos estaduais ocorrendo, algumas vezes, conflitos de ampla repercussão.

No que se refere às relações da entidade metropolitana com os órgãos estaduais, destaca-se a integração existente com as Secretarias de Planejamento. Isso é compreensível uma vez que a elas estão vinculadas a maioria das entidades metropolitanas. A dificuldade de relacionamento se manifesta, com maior frequência, em alguns setores estaduais específicos, da administração direta e indireta, cujos objetivos não são os mesmos, no que diz respeito a atuação nas Regiões Metropolitanas. Alguns dos fatores que interferem nessa configuração da atuação do poder público, tem origem nas divergências políticas existentes no âmbito estadual, bem como na excessiva centralização de poder de determinados governadores.

As deficiências de relacionamento e a falta de coordenação dos órgãos setoriais dos Estados e da União, responsáveis pela execução dos serviços comuns metropolitanos, que atuam sobre as Regiões, tem dificultado a organização das mesmas. Isto porque não há tradição de compatilização neste nível, e a coordenação a nível ministerial, em Brasília, não tem o alcance de atingir as extremidades das estruturas setoriais, as quais são as responsáveis diretas pela execução de obras e investimentos.

As soluções de ordem técnica, que tenham por objetivo a promoção de um sistema de articulação, não poderão descuidar os outros aspectos implicados na montagem e operacionalização do mesmo. Isto porque é sobejamente conhecido que as questões de desenvolvimento urbano e suas limitações não se restringem ao nível técnico, mas sim na relação do processo de planejamento com o sistema político-institucional responsável pela efetivação das medidas preconizadas.

4.5 Os Recursos Financeiros das Regiões Metropolitanas

A Lei Complementar nº 14/73 ao estabelecer as Regiões Metropolitanas conferiu-lhes uma série de atribuições no que se refere a execução dos serviços comuns de interesse metropolitano, conforme já foi visto na parte anterior. É exatamente em relação a estas determinações, que uma das suas falhas mais importantes se manifesta. Não existe, na legislação complementar, qualquer dispositivo relacionado com a distribuição de recursos financeiros para a prestação dos serviços metropolitanos. A uni

ca referência feita sobre este tipo de recurso, dispõe que as despesas de manutenção dos Conselhos Deliberativos e Consultivos devem correr por conta dos Estados, conforme art. 2º § 3º da referida lei.

Entretanto, considerando as tarefas das Regiões Metropolitanas, sua receita não poderá ser formada somente com base nas destinações orçamentárias dos Estados sendo necessário a contribuição da União e dos Municípios.

Estes últimos são induzidos a uma participação na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns, através do art. 6º da Lei Complementar nº 14/73. Através deste dispositivo é conferida, aos municípios que assim procederem, a preferência na obtenção de empréstimos federais. Se por um lado a legislação preserva, em termos formais, a autonomia municipal uma vez que "a Região Metropolitana, por seus órgãos, pode planejar, coordenar, sugerir, mas não pode obrigar o município nela integrado a seguir esta ou aquela política. Todavia, é fora de dúvida que a pressão indireta, exercida principalmente pela concessão de recursos vinculados ou condicionados, pode atender parcialmente a esta problemática". (73)

No que diz respeito a participação da União a legislação federal complementar demonstrou que o Governo Federal não deseja se envolver na administração das Regiões Metropolitanas. Sua tarefa consistiu em estabelecê-las sem reservar a sua participação em qualquer um dos Conselhos e também nem previu qual

(73) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Apud. In: LOYOLA, Cleuler de Barros, Urbanização e Funções Metropolitanas. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM. 122 (46): 40-48, jan/fev, 1974.

quer colaboração financeira fixa de sua parte. A sua intervenção, porém, ocorre de forma indireta por meio de financiamento, garantia de empréstimos, fixação de diretrizes para a aplicação do Fundo de Participação dos Estados e Municípios e outras medidas semelhantes. Isto fica claro quando, através do parágrafo único do art. 6º, a lei dispôs que o Poder Executivo da União poderia determinar que se aplicassem obrigatoriamente, nas Regiões Metropolitanas, determinada quota dos fundos federais, tal como foi previsto no art. 25 da Constituição Federal.

A União Federal não administra pessoal e diretamente os fundos metropolitanos, mas impõe e controla o destino a ser conferido aos recursos.

Um exame da procedência dos recursos financeiros constitutivos das Regiões Metropolitanas, conforme a tabela nº 6, verifica-se que na sua quase totalidade as mesmas possuem um fundo de desenvolvimento urbano. Isso não ocorre nas Regiões Metropolitanas de Curitiba e de Porto Alegre. Na primeira existe um estudo prevendo a sua criação e a última possui, para a gestão de seus recursos, uma sub-conta, no FUNDURBANO do Estado do Rio Grande do Sul.

Deve ser salientado, entretanto, que somente a Região Metropolitana do Rio de Janeiro possui um Fundo Contábil, com administração própria previsto em lei. O art. 21 da Lei Complementar nº 20/74, apresenta a única inovação da legislação metropolitana referente aos recursos financeiros. Através dele foi criado um Fundo Contábil destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a Região. A sua receita não obedece a uma determinação específica dos recursos financeiros sendo que

FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS

TABELA Nº 6

REGIÃO METROPOLITANA	EXISTÊNCIA DE FUNDO	COMPOSIÇÃO DOS RECURSOS	ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO	FORMA DE ADMINISTRAÇÃO
SÃO PAULO	Sim	½ do FPE Dotações do Estado	Conselho de Administração	Os recursos são destinados aos projetos inseridos nos objetivos do Conselho de Desenvolvimento
BELO HORIZONTE	Sim	*	Banco de Desenvolvimento do Estado	O PLAMBEL formula as prioridades O Conselho Deliberativo aprova O Banco de Desenvolvimento do Estado aplica
PORTO ALEGRE	**	-	-	-
RECIFE	Sim	½ do FPE e do FPM ½ do FPM da capital Imposto Único sobre combustíveis Dotações da União (predomínio)	FIDEM	Obedece aos critérios e objetivos da FIDEM
SALVADOR	Sim	Dotações do Estado Contribuições das Prefeituras (excluindo da Capital) Juros sobre financiamentos concedidos Juros sobre aplicações financeiras	CONDER	Não há prioridade à nível metropolitano. As aplicações se fazem em projetos setoriais.
CURITIBA	***	-	-	-
BELÉM	Sim	½ do FPE e do FPM Operações de crédito Dotações da União (predomínio) Estado e Municípios	Conselho Deliberativo Secretaria do Planejamento	Não opera por falta de plano
FORTALEZA	Sim	½ do FPE e do FPM Dotações da União (predomínio)	Secretaria do Planejamento	-
RIO DE JANEIRO	Sim	Dotações da União (predomínio) Dotações do Estado Aplicações no mercado financeiro	FUNDREM	As aplicações são aprovadas pelo Conselho Deliberativo

FONTE: "Questionário sobre a situação atual do Planejamento Urbano ao nível Metropolitano". Programa de Pesquisa e Apoio à Política Urbana - POLURB - CNPU, janeiro, 1977.

* Falta informação

** Existe uma sub-conta no FUNDURBANQ-RS

*** Há previsão da constituição de um Fundo de Desenvolvimento Urbano.

a lei prevê os seguintes:

- recursos de natureza orçamentária e extra-orçamentária que lhe forem destinados pelo Governo Federal, mediante a apresentação do planejamento adequado;

- produtos de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente;

- parcela dos recursos a que se refere o art.24, para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana;

- recursos de outras fontes, internas e externas;

A inovação, na legislação metropolitana, representada pela criação do Fundo Contabil, pode ser considerada cautelosa e tímida uma vez que "não há qualquer obrigatoriedade da União em destinar recursos à Região, tendo sido aberta uma possibilidade apenas, que existiria mesmo sem estar expressa na Lei. Por outro lado, referindo-se genericamente a "parcela", sem especificar a percentagem nada impede que se destine à Administração Metropolitana recursos insuficientes para atender às suas necessidades, sem descumprir o mandamento legal". (74)

Os dados permitem dizer que os recursos das Regiões Metropolitanas compõem-se basicamente do FPE e do FPM, bem como de dotações da União, que tem a maior representatividade no montante dos mesmos. Sendo a União a detentora do maior quinhão das receitas públicas é de suma importância a contribuição substancial do Governo Federal, em investimentos na área, pelo menos enquanto não houver uma reforma tributária que atribua aos de-

(74) AZEVEDO, Eurico de Andrade. Op. cit. p. 23

mais níveis maiores fontes de receita condizentes com as necessidades metropolitanas. Diante deste fato faz-se a seguinte observação: não existindo uma forma de obrigatoriedade para com a União de fazer dotações financeiras às Regiões Metropolitanas, qual será a situação das mesmas no dia em que o Governo Federal deixar de lhes repassar recursos, pelo menos da forma como tem sido até o momento?

A análise da legislação sobre as Regiões Metropolitanas permite a verificação de que não ficou equacionado, de forma plena, um dos elementos básicos para a permanência e institucionalização das mesmas, qual seja o da sua capacidade econômica. Este fato é importante na medida em que a capacidade econômica é exigência que, nas Regiões Metropolitanas, adquire maior proporção tendo em vista o elevado ritmo de crescimento destas, bem como as características do sistema tributário nacional que não prevê a existência de tributos próprios para as mesmas.

Os dados da tabela nº 6, demonstram ainda, que a administração dos fundos de desenvolvimento está a cargo das entidades técnicas e dos Conselhos Deliberativos com a supervisão dos órgãos da administração estadual aos quais estão vinculadas. Como anteriormente foi afirmado, os recursos provem da esfera federal ou são captados através da coordenação, integração e compatibilização da Região Metropolitana com os outros organismos financeiros. É clara a incapacidade da Região Metropolitana de contar com recursos próprios, pois não lhe foi dado poder de tributação e torna-se muito difícil que uma entidade de escalão inferior tenha força suficiente de compatibilizar os recursos das outras esferas, que teoricamente estão disponíveis, mas prá

ticamente não são utilizados. A inexistência de normas federais específicas dificultam as negociações, ainda mais se for considerado que os órgãos que atuam nas Regiões já possuem normas operacionais definidas a nível federal. Aparentemente o fato de alguns mecanismos financeiros serem instrumentos de órgãos setoriais do nível federal, se vincula a razões estruturais do sistema, embora estes mesmos mecanismos constem nos planos elaborados. Sendo este fato verdadeiro, torna-se compreensível o por que dos poucos mecanismos financeiros que dispõe as entidades metropolitanas. Estas na realidade são meros instrumentos de redistribuição de recursos.

Considerando o volume de recursos necessários para a implantação dos serviços metropolitanos, bem como a dificuldade de alocação de recursos das administrações locais para inversões tipicamente metropolitanas, ganham importância os mecanismos de financiamento a nível federal.

O sistema financeiro brasileiro utiliza como um dos instrumentos mais importantes os fundos contábeis. Estes tem atribuídas suas formas de gastos sendo alimentados através de parcelas da arrecadação de tributos que lhes são outorgadas, como também por operações de crédito. Os fundos federais tem como clientela tanto os Estados como os Municípios, sendo que os recursos que lhes são destinados estão vinculados às atividades por eles escolhidos ou em modalidades de ação previamente fixadas em lei federal.

Um dos fundos mais importantes é o FNDU - Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano, criado pela Lei nº 6.256, de 22 de outubro de 1975, com as sub-contas de Transportes, Sa-

neamento, Centros Sociais Urbanos, Distritos Industriais e outras obras urbanas, já mencionado no ítem anterior. Este fundo constitui-se no instrumento formal mais importante de atuação do Governo Federal. Através deste fundo são transferidos para as Regiões Metropolitanas, recursos financeiros com controle de destino e de implantação, uma vez que o mesmo determina onde e como os recursos devem ser utilizados. O destino que as entidades beneficiadas outorgam aos recursos recebidos sob vínculo, não se encontra sob o controle do planejamento sendo gastos, muitas vezes, sem qualquer atenção ao interesse metropolitano. Os recursos entregues aos Municípios componentes das Regiões Metropolitanas devem ser, ao menos em parte, objeto de planejamento em seu desembolso por essas Regiões uma vez que serão utilizados em benefício do interesse metropolitano, através de atos dos respectivos Conselhos Deliberativos.

A utilização deste tipo de mecanismo pelo Governo Federal, representa um reforço da centralização e do comando das decisões pelo Governo Federal. A intervenção da União se faz, não baseada em instrumentos com regras legais, uma vez que não existem, mas com a utilização de instrumentos de financiamento.

A questão dos recursos financeiros metropolitanos, não é uma questão sobretudo financeira, mas preponderantemente político-institucional. Isto porque o problema não está basicamente na falta de recursos, mas na ausência da participação da entidade metropolitana seja no processo de decisão dos programas de investimentos federais na Região, seja na coordenação da captação dos investimentos programados.

CONCLUSÃO

Na formulação das conclusões torna-se importante re-
tomar as questões colocadas como objeto do trabalho. O objetivo
pretendido consistiu na realização de uma análise do papel da
entidade metropolitana, como instrumento utilizado na promoção
da implantação do sistema de planejamento neste nível, visuali-
zada especialmente do ponto de vista jurídico, a partir da le-
gislação referente à mesma. Estas questões enriquecidas pelos e-
lementos da análise efetuada, permitem um acréscimo de informa-
ções básicas que fundamentam as proposições - tentativas, aqui
esboçadas. Assume relevância, para a sua formulação, a análise
da entidade efetuada interna e externamente ao sistema. Isto por-
que o seu comportamento interno é resultante da posição externa
que possui junto ao sistema.

O primeiro aspecto a ser considerado, refere-se a
importância que a criação das Regiões Metropolitanas assume, co-
mo um dos mecanismos do aparato institucional-administrativo de
legitimação do sistema, que busca responder os objetivos de con-
centração postulados pelo modelo de desenvolvimento econômico.
Com isso a hegemonia do Sudeste, em relação ao restante do país,
encontra um instrumento a mais para sua manutenção. Isto porque,
nesta área, estão localizadas as Regiões Metropolitanas melhor
estruturadas, cujo processo de planejamento encontra-se atrela-
do de forma mais eficiente aos objetivos nacionais de desenvol-
vimento.

A política do Governo Federal, voltada para a atua-
ção nessas áreas, pode ser considerada como uma reforma que por

não afetar as causas primeiras determinantes dos efeitos negativos da urbanização, também não ocasiona problemas maiores, uma vez que não chega a intervir nos interesses econômicos vigentes, enquanto representativos dos interesses de classe. Desta maneira as atividades que são desenvolvidas pelas Regiões Metropolitanas, até o momento, são aquelas que não geram atritos de ordem social. Entretanto, quando se iniciar um efetivo planejamento físico territorial, determinado de forma incisiva, poderão ocorrer atritos de ordem política.

Por outro lado, as Regiões Metropolitanas com a sua institucionalização, tem provocado consequências refletidas no sistema institucional-administrativo afetando as suas esferas de poder. O federalismo através das transformações sofridas com o objetivo de melhor servir as exigências econômicas demandadas pelo sistema, tem demonstrado uma gradativa ampliação dos poderes da União, com uma transformação crescente do conceito de autonomia tanto dos Estados, quanto dos Municípios. Assim, o comando do sistema está nas mãos da União, que estabelece as diretrizes gerais a serem seguidas pelos demais níveis de poder.

Neste quadro, as Regiões Metropolitanas representam de certa forma, o início de um processo de planejamento físico-territorial da União, para o qual as atividades referentes ao serviço comum metropolitano - uso do solo - constituem o início do referido processo. A base legal que fundamenta este procedimento, encontra-se no artº 8º, V e XIV da Constituição Federal quando diz: "Compete a União: (V) planejar e promover o desenvolvimento e segurança nacionais; (XIV) e estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos re

gionais de desenvolvimento".

Observa-se, entretanto, que o legislador federal na elaboração da Lei Complementar nº 14/73, não deixou expresso de forma clara, as competências dos níveis de poder, na tarefa de implantação do sistema metropolitano de planejamento. Entretanto, observa-se que a responsabilidade maior foi conferida aos Estados, reforçada ainda, pela atribuição ao Governador do Estado (pela Lei Complementar nº 27/75) da presidência do Conselho Deliberativo das Regiões Metropolitanas. Este fato, se por um lado, demonstra a preocupação da União, em preservar o sistema denominado federalismo cooperativo, através da delegação aos Estados da responsabilidade pela execução de planos de desenvolvimento econômico e social das Regiões, com base na sua competência concorrente e residual, por outro lado, entretanto, deixa clara a preocupação de manter a centralização das decisões ao nível da União, que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento das Regiões Metropolitanas e se protege delegando atribuições ao Estado.

Assim, a União institucionaliza as Regiões Metropolitanas, mas não lhes concede poderes executivos, não permitindo tampouco uma efetiva representatividade dos Municípios nas mesmas.

O modelo de centralização existente a nível federal, se repete nas Regiões Metropolitanas, quando nelas se observa o predomínio do Estado nos Conselhos Deliberativos, o mais importante deles, que por sua vez ratifica em suas ações, as determinações do Governo Federal sobre as suas necessidades.

As entidades metropolitanas passam a ser órgãos e-minentemente técnicos, que não possuindo recursos financeiros próprios, não tendo poder de polícia, e enfim, permanecendo isentas das decisões relativas ao seu desenvolvimento, tornam-se meros agentes do Governo Federal. Ainda assim, caracterizados pelo desenvolvimento de uma atuação pouco eficaz. A propalada descentralização anunciada com a sua criação, não é nem política e tampouco administrativa.

Se a institucionalização das Regiões Metropolitanas, por um lado, possibilitou a existência de um mecanismo de relevante importância para a reprodução do sistema maior, observa-se, por outro, a ocorrência de alguns pontos críticos no seu processo de implantação que põe em risco a própria eficiência do sistema. O pouco tempo decorrido da institucionalização das Regiões Metropolitanas não permite uma avaliação efetiva desse processo. Entretanto, quando da análise dos aspectos principais decorrentes da legislação e sua conseqüente implantação verificou-se:

- que o processo de decisão das Regiões Metropolitanas é difuso, sendo que a Lei Complementar nº 14/73, de sua institucionalização, determina as normas gerais a serem obedecidas, confere aos Estados a responsabilidade de sua implantação e ao mesmo tempo mantém o propósito, pelo menos legal, de preservação da autonomia municipal;

- que tendo em vista as características do modelo concebido para as Regiões Metropolitanas, a principal dificuldade decorrente da falta de clareza e atribuições do poder de decisão, reside na inexistência de uma coordenação da ação dos

Órgãos setoriais dos níveis federal e estadual;

- que o pouco envolvimento dos Municípios nas atividades de planejamento das Regiões Metropolitanas, decorre da sua insignificante e inexpressiva representatividade no Conselho Deliberativo e consequente decisão conjunta das necessidades metropolitanas;

- que o processo de decisão das Regiões Metropolitanas tem como instrumento básico de seu governo a realização de convênios, cuja fragilidade torna evidente a vulnerabilidade do seu poder;

- que algumas Regiões Metropolitanas continuam tendo, ainda, como atividades básicas a elaboração de diretrizes e planos que orientem a ação metropolitana, bem como formas viáveis de operacionalização e implantação das mesmas, existindo na realidade muito pouca atividade concreta de efetivação do processo;

- que a legislação pertinente não faz nenhuma referência aos recursos financeiros das Regiões Metropolitanas, sendo que os existentes são basicamente federais, constituídos fundamentalmente das parcelas dos fundos instituídos. Estes devem ser utilizados com precisão e rigor nas atividades anteriormente definidas pelo Governo Federal, não existindo nenhuma garantia de continuidade de repasse dos mesmos;

- que existe não só uma definição legal precária dos serviços comuns de interesse metropolitano, como também as atividades desenvolvidas pelas Regiões Metropolitanas carecem de um conteúdo mais efetivo ao atendimento dos problemas específicos dessas áreas;

- que o Órgão central de coordenação e orientação das Regiões Metropolitanas - CNPU - carece de poder para ter uma atuação mais incisiva, evidenciando a falta de um controle federal dos instrumentos e ações voltadas para a efetivação de uma intervenção à nível metropolitano.

Diante desses dados constata-se a ocorrência de uma situação de impasse para o planejamento metropolitano. Esta decorre da falta de definição de atribuições dos níveis de governo em relação a sua atuação na Região Metropolitana, em que a realidade apresenta o seguinte quadro:

- os Estados apesar de receberem atribuições que, de certa forma os comprometem com a implantação de um sistema de planejamento neste nível, não possuem poder efetivo sobre as Regiões Metropolitanas;

- os Municípios tem prevista uma reduzida participação nas decisões metropolitanas e ao mesmo tempo demonstram pouca vontade de assumir a condução do processo; e,

- a União deixa transparecer um certo receio de intervir diretamente sobre as Regiões Metropolitanas mantendo, entretanto, uma presença efetiva através dos instrumentos diretos de atuação que possui.

A realidade atual das Regiões Metropolitanas exige uma reformulação da sua disciplina legal. Esta não implica em uma revisão total do sistema, o que no momento não seria oportuno, bem como deve ser considerada a existência de potencialidades nas normas atuais que não chegaram totalmente a serem equacionadas.

Assim, não se torna necessário uma reforma de ordem constitucional para a sua reformulação, bastando para isso uma nova lei complementar que leve em consideração os seguintes aspectos:

- o equacionamento do problema dos recursos financeiros, de forma a garantir uma gestão das entidades metropolitanas sobre os mesmos. Daí a necessidade de que cada uma das Regiões Metropolitanas disponham de um fundo contábil, talvez semelhante ao do Rio de Janeiro. Esta parece ser uma das formas mais indicadas, no quadro atual, de garantir um mínimo de decisão em cada entidade sobre o destino de seus recursos;

- a modificação do processo de governo das Regiões Metropolitanas, que vem sendo realizado via convênios. Estes não tem força suficiente para garantir a execução dos objetivos propostos. Torna-se necessário a existência de novos instrumentos capazes de emitir comandos sobre as matérias metropolitanas, independentemente de atos complementares, que venham a ratificá-la;

- outorgar ou, aos Estados uma função normativa mais ampla, tornando-o capaz de legislar sobre as matérias metropolitanas, caracterizando-o assim, como detentor da função normativa sobre as Regiões Metropolitanas, ou conferir às Regiões Metropolitanas maior força através da criação da norma metropolitana. Isto implica na necessidade de se proceder uma modificação no Conselho Deliberativo, para que assuma essas atribuições. A crescente-se, ainda, a importância de tornar o Conselho Consultivo mais atuante caracterizando-o como um forum de debate dos problemas metropolitanos.

BIBLIOGRAFIA

1. ALVES, Alaôr Caffé. A Competência Municipal e Planejamento Metropolitano. R. de Direito Público, Rio de Janeiro, v.14 p. 293-295.
2. _____ . Aspectos Institucionais do Planejamento Metropolitano no Brasil. São Paulo, mimeo, s.d.
3. _____ . Fundamentos Legais em Relação às Regiões Metropolitanas. R. Brasileira de Planejamento, Instituto Brasileiro de Planejamento, Porto Alegre, n. 2, p.18-27, ago. 1976.
4. AZEVEDO, Eurico de Andrade. Institucionalização das Regiões Metropolitanas. R. de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 119, p. 1-15, jan/mar. 1975.
5. _____ . "A Região Metropolitana no Brasil e seu Regime Jurídico". In: O Desafio Metropolitano. São Paulo, Governo do Estado de São Paulo, 1976. p.14-36.
6. _____ . "Institucionalização das Regiões Metropolitanas." In: Diretrizes Gerais para uma Política de Desenvolvimento Urbano. Brasília, IPEA, anexo 16, 1973.

7. _____ . Instituição de Regiões Metropolitanas no Brasil. R. de Direito Público, Rio de Janeiro, v. 14, p. 191-200.
8. BARAT, Josef. "Aspectos Institucionais do Planejamento Urbano. "In: Desenvolvimento e Política Urbana; Rio de Janeiro, IBAM, 1975. p. 120-136.
9. _____ . Política de Desenvolvimento Urbano: aspectos metropolitanos e locais. Rio de Janeiro, IPEA, Mon.v.22, 1976.
10. BARAT, Josef & GEIGER, Pedro Pinchas. Estrutura Econômica das Áreas Metropolitanas Brasileiras. R. Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro, IPEA, v. 9, p.645-714,out. 1973.
11. BRASILEIRO, Ana Maria. Organização das Regiões Metropolitanas. R. de Administração Municipal. Rio de Janeiro. IBAM, v. 127, [p.5-21], nov/dez. 1974.
12. _____ . "O Federalismo Cooperativo". In:Simpósio sobre as Relações Intergovernamentais. Rio de Janeiro, IBAM, 1973. p. 27-71.
13. _____ . O Município como Sistema Político. Rio de Janeiro, FGV, 1973.

14. BALEEIRO, Aliomar. A Crise Financeira do Federalismo. R. Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte. UFMG. v.28, [p.77-112] jan. 1970.
15. BERNARDES, Lysia. "Áreas Metropolitanas e seu Planejamento". In: Desenvolvimento e Política Urbana. Rio de Janeiro, IBAM, 1975. p. 152-164.
16. BERNARDES, Lysia & BATISTA, Maurício Nogueira Institucionalização de Regiões Metropolitanas. Rio de Janeiro, IPEA, abr. 1972. Mimeo.
17. BONAVIDES, Paulo. O Planejamento e os Organismos Regionais como preparação de um Federalismo das Regiões. R. de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.104.
18. BRASIL. Presidência da República. IIº Plano Nacional de Desenvolvimento. São Paulo, Sugestões Literárias, 1975.
19. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. "Os Estados na Federação". In: As tendências atuais do direito público. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p. 43-64.
20. CASTELLS, Manuel. La cuestion urbana. Buenos Aires, Siglo Veintino, 1974.

21. CARDOSO, Fernando Henrique. O modelo político brasileiro. São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1973.
22. DALLARI, Adilson de Abreu. Subsídios para a criação imediata de entidades metropolitanas. R. de Direito Público, Rio de Janeiro, v. 14. p. 309-311.
23. _____ . O uso do solo metropolitano. R. de Direito Público. Rio de Janeiro, v. 14. p. 285-291.
24. DALLARI, Dalmo de Abreu. "Novos polos administrativos afetando a Federação Brasileira". In: As tendências atuais do Direito Público. Rio de Janeiro, Forense, 1976. p.65-88.
25. FAGUNDES, M. Seabra. A expansão dos poderes federais. R. Brasileira de Estudos Políticos, v. 28, [p.61-76], jan.1970.
26. FAORO, Raymundo. Os Donos do Poder. Porto Alegre, Globo, 1976.
27. FRANCISCONI, Jorge Guilherme & SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Política Nacional de Desenvolvimentos Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília, IPEA/IPLAN, 1976.
28. GRAU, Eros Roberto. Regiões Metropolitanas: Regime Jurídico. São Paulo, José Bushatstely, 1974.

29. _____ . Aspectos Institucionais das Áreas Metro-
politanas. Rio de Janeiro, SERFHAU/IPEA, jul. 1972. Mimeo.
30. GEISSE, Guilherme & CORAGGIO, José Luis. "Áreas metropolita-
nas Y desarrollo nacional". In: Políticas de desarrollo
urbano y regional en America Latina. Buenos Aires, SIAP,
1972, p. 169-196.
31. HORTA, Raul Machado. Tendências do Federalismo Brasileiro.
R. Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, UFMG,
v. 28 [p.9-46] , jan. 1970
32. _____ . Direito Constitucional Brasileiro e Re-
giões Metropolitanas. R. Brasileira de Estudos Políticos.
Belo Horizonte. UFMG, v. 40 [p.10-23] , jan, 1975
33. LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. São Paulo,
Alfa Omega, 1976.
34. LOYOLA, Cleuler de Barros. Urbanização e Funções Metropolita-
nas. R. Brasileira de Administração Municipal, Rio de
Janeiro, IBAM, v. 122 [p. 40-48] jan/fev. 1974.
35. MEIRA, Manoel José de Carvalho. Instrumentos Financeiros A-
plicáveis ao Desenvolvimento Urbano. Seminário Teuto Bra-
sileiro sobre Planejamento Regional, Gramado, out.1975.

36. MENDONÇA, Mário Laranjeira de. Experiência Internacional de Tratamento de Problemas Metropolitanos. São Paulo, SERFHAU/OEA, jul. 1972.
37. MELO, Diogo Lordello de. "Regiões Metropolitanas na Constituição Brasileira". In: Planejamento Metropolitano, SERFHAU, 1972, v. 1, p. 203-211.
38. MUKAY; Toshio. O Regime Jurídico Municipal e as Regiões Metropolitanas. São Paulo, Sugestões Literárias, 1976.
39. OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: Crítica à Raiz Dualista. São Paulo, CEBRAP, Brasiliense, 1975.
40. ROCHA LAGOA, Paulo Francisco. Município e Região Metropolitana: há competência concorrente? Rio de Janeiro, s.d. Mimeo.
41. _____ . Adequação das diretrizes e instrumentos existentes às tarefas da ordenação metropolitana. Rio de Janeiro, 1976. Mimeo.
42. SILVA, Fernando A. Rezende da. Aspectos Financeiros do Planejamento Urbano". In: Desenvolvimento e Política Urbana Rio de Janeiro, IBAM, 1975. p. 75-83.

43. TABAK, Fanny. Centralismo autoritário y autonomía local. Opciones para el desarrollo nacional. R. Interamericana de Planificación, Bogotá, SIAR, v. 9, n.33 [p. 86-97], mar. 1975

44. TOSTES, Sérgio. Problemas Tributários da Região Metropolitana. R. Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, UFMG, v. 40 [p. 69-80], jan, 1975.

45. WALD, Arnold. As áreas metropolitanas. R. de Direito Público, Rio de Janeiro. v. 22, [150-169].

A N E X O N º 1

LEI COMPLEMENTAR Nº 14, DE 8 DE JUNHO DE 1973

Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

O Presidente da República

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º Ficam estabelecidas, na forma do art.164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

§ 1º A região metropolitana de São Paulo constitui-se dos municípios de:

São Paulo, Arujá, Barueri, Biritiba-Mirim, Caieiras, Cajamar, Carapicuíba, Cotia, Diadema, Embu, Embu-Guaçu, Ferraz de Vasconcelos, Francisco Morato, Franco da Rocha, Guararema, Guarulhos, Itapeçerica da Serra, Itapevi, Itaquaquecetuba, Jandira, Juquitiba, Mairiporã, Mauá, Mogi das Cruzes, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Poá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Salesópolis, Santa Isabel, Santana de Parnaíba, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Suzano e Taboão da Serra.

§ 2º A região metropolitana de Belo Horizonte constitui-se dos municípios de:

Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

§ 3º A região metropolitana de Porto Alegre constituiu-se dos municípios de:

Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

§ 4º A região metropolitana de Recife Constituiu-se dos municípios de:

Recife, Cabo, Iguaraçu, Itamaracá, Jaboatão, Moreno, Olinda, Paulista e São Lourenço da Mata.

§ 5º A região metropolitana de Salvador constituiu-se dos municípios de:

Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

§ 6º A região metropolitana de Curitiba constituiu-se dos municípios de:

Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Bocaiúva do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Piraquara, São José dos Pinhais, Rio Branco do Sul, Campina Grande do Sul, Quatro Barras, Mandirituba e Balsa Nova.

7º A região metropolitana de Belém constituiu-se dos municípios de:

Belém e Ananindeua.

8º A região metropolitana de Fortaleza constituiu-se dos municípios de:

Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz.

§ 9º O valor do salário-mínimo nos municípios integrantes de uma região metropolitana será igual ao vigente na Capital do respectivo Estado.

Art. 2º Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo criados por lei estadual.

§ 1º O Conselho Deliberativo constituir-se-á de 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice feita pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana.

§ 2º O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.

§ 3º Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.

Art. 3º Compete ao Conselho Deliberativo:

I - Promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;

II - Coordenar a execução de programas e projetos de interesse da região metropolitana, objetivando-lhes, sempre que possível, a unificação quanto aos serviços comuns;

Parágrafo único. A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço a entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos.

Art. 4º ~~Compete~~ ao Conselho Consultivo:

I - Opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;

II - Sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.

Art. 5º Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos municípios que integram a região:

I - Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;

II - Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;

III - Uso do solo metropolitano;

IV - Transportes e sistema viário;

- Produção e distribuição de gás combustível canalizado;

VI - Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;

VII - Outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.

Art. 6º Os municípios da região metropolitana, que participarem da execução do planejamento integrado e dos servi-

ços comuns, terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, bem como de garantias para empréstimos.

Parágrafo único. É facultado ao Poder Executivo Federal incluir, entre as diretrizes e prioridades a que alude o art. 25, § 1º, alínea a da Constituição, a participação dos municípios na execução do planejamento integrado e dos serviços comuns da região metropolitana.

Art. 7º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de junho de 1973; 152º da Independência e 85º da República.

Emílio G. Médici

Alfredo Buzaid

Antônio Delfim Netto

João Paulo dos Reis Velloso

José Costa Cavalcanti

ANEXO Nº 2

LEI COMPLEMENTAR Nº 20, DE 1º DE JULHO DE 1974

DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE ESTADOS E TERRITÓRIOS

"O Presidente da República.

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DA CRIAÇÃO DE ESTADOS E TERRITÓRIOS

Seção I

Da Criação dos Estados

Art. 1º A criação de Estados e Territórios dependerá de Lei Complementar (art. 3º da Constituição Federal).

Art. 2º Os Estados poderão ser criados:

I - pelo desmembramento de parte da área de um ou mais Estados;

II - pela fusão de dois ou mais Estados;

III - mediante elevação de Território à condição de Estado.

Art. 3º A Lei Complementar disporá sobre:

I - a Convocação de Assembléia Constituinte;

II - a extensão e a duração dos poderes do Governador, nomeado na forma do artigo 4º desta Lei Complementar;

III - o funcionamento do Tribunal e Órgãos da Justiça, até que lei especial disponha sobre a organização judiciária, respeitadas as garantias asseguradas aos juizes pela Constituição Federal (artigo 113);

IV - os serviços públicos e os respectivos servidores, agentes, órgãos e representantes;

V - os direitos, as obrigações os deveres, os encargos e os bens em que o novo Estado haja de suceder;

VI - as subvenções e os auxílios de qualquer natureza a serem prestados pela União, abrindo, se necessário, os créditos correspondentes;

VII - quaisquer outras matérias relativas à organização provisória dos poderes públicos do novo Estado, aos seus serviços, bens e renda.

§ 1º No período anterior à promulgação da Constituição Estadual, o Governador nomeado na forma do artigo 4º poderá expedir decretos-leis sobre todas as matérias de competência do Estado.

§ 2º Promulgada a Constituição do Estado, cessará a aplicação das normas da Lei Complementar a que se refere este artigo com ela incompatíveis, exercendo, porém, O Governador nomeado e seus substitutos e sucessores o Poder Executivo até o término do prazo estabelecido na aludida Lei Complementar.

§ 3º A partir da vigência da Constituição Estadual e até o término do prazo fixado na Lei Complementar, o Governador poderá, em casos de urgência ou de interesse público relevante, expedir decretos-leis, aos quais se aplica o disposto

nos §§ 1º e 2º do artigo 55 da Constituição, sobre:

- a) finanças públicas, inclusive normas tributárias;
- b) assuntos de pessoal;
- c) assuntos de organização administrativa.

§ 4º A Assembléia Constituinte, após a promulgação da Constituição, passará a exercer as funções de Assembléia Legislativa até o término do mandato dos respectivos deputados, inclusive para a apreciação dos vetos opostos pelo Governador a projetos de lei, bem como os decretos-leis baixados na conformidade do § 3º, após a vigência do texto constitucional promulgado.

§ 5º A partir de data do encaminhamento, ao Congresso Nacional, da mensagem relativa à lei complementar a que se refere este artigo e até a criação do novo Estado, é vedado, aos Estados que lhe deram origem, admitir pessoal ou alterar as disposições legais que o regem, ficando a obtenção de qualquer empréstimo interno também sujeita ao requisito estabelecido, no ítem IV do artigo 42 da Constituição, para empréstimos externos.

Art. 4º Durante o prazo estabelecido na Lei Complementar, nos termos do artigo 3º, item II, o Presidente da República nomeará o Governador do novo Estado, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco (35) anos, de reputação ilibada.

§ 1º O Governador nomeado na forma do caput deste artigo será demissível ad nutem; e, em casos de impedimento, o Presidente da República designar-lhe-á substituto.

§ 2º O Governador tomará posse perante o Ministro de Estado da Justiça.

Art. 5º Até o início da vigência da Constituição do Estado, o Presidente da República, mediante decreto-lei, fixará a remuneração do Governador e disporá sobre o respectivo pagamento.

Seção II

Da Criação de Territórios

Art. 6º Poderão ser criados Territórios Federais:

I - pelo desmembramento de parte de Estado já existente, no interesse da segurança nacional, ou quando a União haja de nela executar plano de desenvolvimento econômico ou social, com recursos superiores, pelo menos, a um terço do orçamento de capital do Estado atingido pela medida.

II - pelo desmembramento de outro Território Federal.

Art. 7º Na hipótese prevista no inciso I do artigo 6º desta Lei, a Lei Complementar que decretar a criação de Território Federal deverá autorizar a execução do plano de desenvolvimento ali referido, indicando as fontes de suprimento dos recursos.

CAPÍTULO II

DA FUSÃO DOS ESTADOS DO RIO DE JANEIRO E DA GUANABARA

Seção I

Da Organização dos Poderes Públicos

Art. 8º Os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara passarão a constituir um único Estado, sob a denominação de Estado do Rio de Janeiro, a partir de 15 de março de 1975.

Parágrafo único. A cidade do Rio de Janeiro será a Capital do Estado.

Art. 9º A Assembléia Constituinte do novo Estado será eleita a 15 de novembro de 1974 e se instalará a 15 de março do ano seguinte, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral da Guanabara até a eleição de sua Mesa.

§ 1º Para todos os efeitos de direito, os atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara constituirão circunscrições eleitorais distintas e terão número de representantes igual ao de deputados de suas atuais Assembléias Legislativas, corrigido na conformidade do que dispuserem as leis em vigor.

§ 2º São aplicáveis a essa eleição as normas de Direito Eleitoral que disciplinam a de deputados às Assembléias Legislativas dos Estados.

Art. 10. Para os primeiros quatro anos de existência do novo Estado, o Presidente da República nomear-lhe-á o Go

vernador, atendidas as condições do artigo 49 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O Governador, nomeado a 3 de outubro de 1974 na forma deste artigo, tomará posse a 15 de março de 1975.

Art. 11. O Poder Judiciário será exercido pelo Tribunal de Justiça constituído pelos desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e por seus tribunais e juizes.

Parágrafo único. O Governador do Estado estabelecerá, em decreto-lei o número de membros do Tribunal de Justiça e os critérios de aproveitamento dos atuais Desembargadores, assegurada aos demais a disponibilidade a que alude o artigo 144, § 29, da Constituição Federal.

Seção II

Do patrimônio, dos bens, rendas e serviços

Art. 12. O Estado do Rio de Janeiro, criado por esta lei, sucede no domínio, jurisdição e competência aos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

§ 19 O patrimônio, nele compreendidos os bens e a renda, bem como os direitos, obrigações, de ordem interna e internacional, encargos e prerrogativas dos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara são transferidos ao novo Estado.

§ 29 Os serviços públicos estaduais, assim definidos por ato do novo Estado, lhe serão transferidos com os recur

os orçamentários e extra-orçamentários a eles destinados e com os respectivos bens móveis e imóveis.

§ 3º Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para o novo Estado, ou para o Município, as propriedades pertencentes aos ministérios civis e militares que se tenham tornado desnecessárias aos serviços desses órgãos da União.

Art. 13. Pertencem aos municípios das cidades do Rio de Janeiro e de Niterói os bens de qualquer natureza que, por decreto-lei do Governador do Estado, forem reconhecidos de domínio municipal.

§ 1º O Governador do Estado criará, mediante decreto-lei, a estrutura administrativa do município da cidade do Rio de Janeiro.

§ 2º Enquanto não for editado o decreto-lei a que se refere o caput deste artigo o município da cidade do Rio de Janeiro administrará os bens, rendas e serviços do atual Estado da Guanabara.

Art. 14. O prefeito do Rio de Janeiro será nomeado, em comissão, pelo Governador.

Parágrafo único. Enquanto não for promulgada a Constituição do Estado e eleita a Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, as atribuições do prefeito serão definidas em decreto-lei baixado pelo Governador do Estado.

Seção III

Do Pessoal

Art. 15. O pessoal em atividade do atual Estado do Rio de Janeiro, que houver adquirido estabilidade no serviço público, de acordo com a lei aplicável ao tempo da aquisição, e anterior a esta Lei Complementar, será transferido para o novo Estado, na data em que este se constituir.

Art. 16. O pessoal em atividade do atual Estado da Guanabara, que houver adquirido estabilidade no serviço público de acordo com a lei aplicável ao tempo da aquisição, e anterior a esta Lei complementar, será:

I - transferido para o novo Estado, por ato do Governador, se também o for o serviço a que estiver circulado na data da publicação desta Lei Complementar;

II - mantido no Município do Rio de Janeiro, nos demais casos.

Art. 17. O pessoal inativo do atual Estado do Rio de Janeiro é transferido para o novo Estado; e, igualmente, o da Guanabara, se o serviço a que estava vinculado na data da passagem para a inatividade for transferido para o novo Estado, aplicando-se, no que couber, a Lei Federal nº 3.752, de 14 de abril de 1960.

Art. 18. No prazo a que se refere o art. 10, será implantado novo plano de classificação de cargos para o pessoal ativo do novo Estado do Rio de Janeiro.

§ 1º A implantação do plano será feita por órgãos, a tendida uma escala de prioridades, na qual se levarão em conta a existência de recursos para fazer face às respectivas despesas e conveniências de reduzir o número de cargos.

§ 2º A transferência ou transformação dos cargos existentes para o novo plano de classificação de cargos processar-se-á gradativa e seletivamente, considerando-se as necessidades e conveniências da administração, apenas quando estiverem ocupados à data desta Lei Complementar, e segundo critérios seletivos a serem estabelecidos, inclusive através do treinamento intensivo e obrigatório.

§ 3º A ascensão e a progressão funcionais obedecerão a critérios seletivos e a um sistema de treinamento e qualificação destinados a assegurar a permanente atualização e elevação do nível de eficiência do funcionalismo.

Seção IV

Da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Art. 19. Fica estabelecida, na forma do art. 164 da Constituição, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro constitui-se dos seguintes Municípios: Rio de Janeiro, Nitrói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, São Gonçalo, São João

de Meriti e Mangaratiba.

Art. 20. Aplica-se à Região Metropolitana do Rio de Janeiro o disposto nos arts. 2º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.

Art. 21. É criado o Fundo Contábil para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destinado a financiar os programas e projetos prioritários para a região.

Parágrafo único. O Fundo será constituído de:

I - recursos de natureza orçamentária e extra-orçamentária, que lhe forem destinados pelo Governo Federal, mediante apresentação de planejamento adequado;

II - produto de operações de crédito internas e externas, observada a legislação federal pertinente;

III - parcela dos recursos a que se refere o artigo 24, para destinação aos serviços comuns da Região Metropolitana;

IV - recursos de outras fontes, internas e externas.

Seção V

Disposições Transitórias

Art. 22. O Governador poderá, através de decreto-lei, modificar, unificar e reordenar os orçamentos de receita e de despesas votados pelos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara para o exercício de 1975.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se aos orçamentos dos órgãos da administração indireta, inclusive aos de regime jurídico privado.

Art. 23. Incorporar-se-ão ao orçamento do novo Estado as transferências de recursos feitas, a qualquer título, pela União, no exercício de 1975.

Parágrafo único. Quando as transferências referidas no caput deste artigo não tiverem destinação específica, poderá o Governador do novo Estado imputá-las à suplementação da despesa já orçada ou dispor, em decreto-lei, sobre a aplicação dos recursos respectivos.

Art. 24. Sem prejuízo dos recursos de natureza tributária a que terá direito o Município do Rio de Janeiro, neles se incluindo a participação na receita do ICM, o novo Estado aplicará, obrigatoriamente, no referido Município, inclusive para atender ao pagamento de obrigações e encargos relativos àquela área, os seguintes percentuais do ICM ali efetivamente arrecadados e pertencentes ao Estado:

1975	100%
1976	90%
1977	80%
1978	70%

Art. 25. Caso a parcela correspondente aos municípios pertencentes ao atual Estado do Rio de Janeiro, no Fundo Municipal de Participação do ICM do novo Estado, venha sofrer redução relativamente ao seu valor no ano de 1974, a União completará aquele valor em montante que lhe assegure um crescimento anual, a preços constantes, de pelo menos 5% (cinco por cento) pelo período de cinco anos.

Art. 26. Até que o novo Estado disponha a respeito, serão mantidas a divisão e a organização municipal do atual Estado do Rio de Janeiro.

Art. 27. São respeitados os mandatos municipais em curso, assim legislativos como executivos.

Art. 28. São mantidas as eleições de deputados federais e de senadores que se realizarão a 15 de novembro de 1974.

§ 1º. Os representantes referidos no caput deste artigo serão eleitos separadamente nos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, segundo as normas aplicáveis ao tempo, inclusive no que concerne ao número de deputados e às datas inicial e final de seus mandatos.

§ 2º O número de representantes do novo Estado à Câmara dos Deputados será fixado segundo as normas do artigo 30, § 2º, da Constituição Federal, somente a partir da nona legislatura do Congresso Nacional.

§ 3º. Os atuais senadores pelos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, cujos mandatos terminam a 31 de janeiro de 1979, e os eleitos a 15 de novembro de 1974 integrarão a representação do novo Estado na oitava legislatura do Congresso Nacional, aplicando-se-lhe o disposto no artigo 41, § 1º da Constituição Federal, somente a partir da décima legislatura.

§ 4º Para que seja observado o disposto no parágrafo anterior, a representação ao Senado Federal completar-se-á, na nona legislatura, com a eleição de dois senadores.

Art. 29. As Comissões Executivas Nacionais dos Partidos Políticos são autorizadas a promover a unificação dos seus

Diretórios regionais nos atuais Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, nomeando Comissões Executivas Provisórias para esse fim e para os previstos no artigo 59 da Lei nº 5.697, de 27 de setembro de 1971.

Art. 30. Após o dia 15 de novembro de 1974, o Ministro de Estado da Justiça poderá requisitar, sem prejuízo de direitos e vantagens, servidores dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, que ficarão à disposição da Secretaria-Geral de Planejamento.

Art. 31. É interrompido o decurso do prazo de validade dos concursos já homologados por período igual ao da proibição constante do artigo 39, § 5º.

Art. 32. A partir de 15 de março de 1975 até 31 de janeiro de 1977, o Prefeito do Município de Niterói será nomeado pelo Governador.

Art. 33. As providências necessárias à instalação da Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, serão tomadas pelo Ministro de Estado da Justiça.

Art. 34. No período de 1º de fevereiro até 15 de março de 1975, as Assembléias Legislativas dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara serão dirigidas, administrativamente, pelos atuais membros das respectivas mesas diretoras que forem reeleitos.

Art. 35. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir ao Ministério da Justiça o crédito especial do Cr\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzeiros), para atender a despesas preliminares, inclusive de pessoal e material, decorrentes de determina-ções desta Lei Complementar, até a posse do Governador.

Parágrafo único. A abertura de crédito autorizada neste artigo será compensada mediante anulação de dotações constantes do orçamento para o corrente exercício, de que trata a Lei nº 5.964, de 10 de dezembro de 1973.

Art. 36. Poderá concorrer ao pleito de 15 de novembro de 1974 nos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara o eleitor que se filiar a partido político no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da publicação desta lei, ficando dispensado do prazo a que se refere o artigo 1º da Lei nº 5.782, de 6 de junho de 1972.

Art. 37. O Presidente da República designará uma comissão de quatro membros, entendidos na matéria dos símbolos nacionais, e representantes, respectivamente, dos Ministros da Educação e Cultura, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

§ 1º Essa comissão, presidida pelo representante do Ministro da Educação e Cultura, proporá as alterações que, na forma da lei, devam ser feitas nos símbolos nacionais, em consequência da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

§ 2º O Presidente da República estabelecerá em decreto as alterações referidas no parágrafo anterior.

Art. 38. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Brasília, 1º de julho de 1974, 153º da Independência e 86º da República.

ERNESTO GEISEL

Armando Falcão

Geraldo Azevedo Henning

Sylvio Trota

Mário Henrique Simonsen

Ney Braga

J. Araripe Macedo

João Paulo dos Reis Velloso.

ANEXO Nº 3

LEI COMPLEMENTAR Nº 27 - DE 3 DE NOVEMBRO DE 1975

Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece regiões metropolitanas.

O Presidente da República,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º O art. 2º caput e seu § 1º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Haverá em cada região metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual.

§ 1º O Conselho Deliberativo contará em sua composição além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outros mediante indicação dos demais municípios integrantes da região metropolitana".

Art. 2º Esta Lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

ERNESTO GEISEL

Presidente da República.

Armando Falcão, João Paulo dos Reis Velloso, Maurício Rangel Reis.