

O DESENVOLVIMENTO DA IDEIA DE REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL

Yara Landre Marques

Arquiteta urbanista, mestranda do Programa de Pós-graduação em Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável da UFMG.

Resumo

O presente trabalho busca apreender como processos urbanos, com suas características de concentração espacial, foram identificados como processos de ordem metropolitana e, em termos normativos, passaram a ser nomeados como tal.

É dada ênfase ao processo de formação da ideia de metropolitano e em que momento tal pensamento passou a compor o arcabouço normativo e jurídico do país.

Busca-se abordar também como tem sido a gestão dos espaços nomeados metropolitanos e, conseqüentemente, seus principais impasses. O momento atual merece ênfase, principalmente após a Constituição de 1988 e o advento do Estatuto da Cidade, que alterou profundamente a visão e a postura do Planejamento Urbano no Brasil, sem, contudo, conseguir ainda uma proposta que responda aos grandes desafios da gestão do espaço metropolitano.

Palavras chave: Região metropolitana, gestão metropolitana, processo normativo metropolitano.

Abstract

This study aims to perceive how urban processes, with their characteristics of spatial concentration, were identified as metropolitan-order processes and, in normative terms, came to be named as such.

It focuses especially on the process of formation of the idea of metropolitan area and in what moment this thought came to compose the set of rules and laws of the country.

It also seeks to identify how it has been the management of spaces designated as metropolitan and, consequently, their main problems. The presente time deserves emphasis, especially after the 1988 Constitution and the advent of the City Statute, which profoundly changed the view and the position of City Planning in Brazil, without, however, getting any proposal that meets the major challenges of managing the metropolitan área

Keywords: Metropolitan area, metropolitan administration, metropolitan normative process.

O DESENVOLVIMENTO DA IDEIA DE REGIÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A reforma de cidades passou a ser, desde o século XIX, objetivo para aqueles que pretendiam adaptar a cidade europeia medieval e barroca à industrial, ou seja, adequá-la às novas funções, modernizando-a.

Em 1867, o engenheiro espanhol Ildefonso Cerdá publicou a “Teoría General de la Urbanización”, na qual fazia analogia entre a cidade e o funcionamento do corpo humano, a ideia de funções estava muito ligada a essa associação, o que também conduzia a uma abordagem multidisciplinar.

No Brasil, entre 1895 a 1930, cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre foram objeto de propostas e intervenções urbanísticas, ou de “melhoramentos”.

Paralelamente, no Brasil, havia no período 1920-1960, fortes correntes políticas que propugnavam o fortalecimento do municipalismo, a criação do Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios – IBAM é um momento de força da postura municipalista. Tais questões estavam na ordem do dia e foram fortalecidas no II Congresso Nacional de Municípios ocorrido em São Vicente, em outubro de 1952. Esse congresso dava muito destaque à questão agrária e é considerado um marco importante no municipalismo brasileiro.

O modernismo tinha uma ideia muito clara e veemente sobre as cidades e pode ser resumida nessa frase de Le Corbusier : “A cidade se esmigalha, a cidade já não pode subsistir, a cidade já não mais convém. A cidade está velha demais”. (CORBUSIER, 1976, p. 9), feita em 1929, no seu livro “Urbanismo”. Usar a citação de uma frase para caracterizar um pensamento de época pode não ser muito apropriado, mas, no nesse caso, a linguagem de Le Corbusier é sintética e panfletária e reflete o pensamento corrente.

A ideia de “reconstrução da sociedade”, em pauta em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, teve o engajamento de nomes como Ernest May, Bruno Taut, Walter Gropius e Le Corbusier .

Essas ideias tiveram muita repercussão a partir dos encontros Internacionais de Arquitetura Moderna. Se no 3º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Bruxelas, em 1930, o tema da habitação foi ampliado para as diferentes maneiras de agrupamentos e bairros, equipados do ponto de vista técnico e social, no 4º Congresso, em 1933, o objeto principal foi o estudo da cidade.

O delineamento inicial da questão metropolitana surge então nessa segunda metade do século XX, da necessidade de identificar e ordenar o fenômeno do crescimento das cidades fora dos limites políticos estabelecidos.

As questões acerca das graves condições das grandes cidades se explicitam no início da década de 1960 e são um dos eixos prioritários das preocupações dos arquitetos sob uma pauta constituída pela chamada Reforma Urbana. Esse tema foi silenciado pelo golpe de 1964, embora tenha surgido no mesmo momento o planejamento local integrado, no bojo do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), autarquia federal.

Entre 1961 e 1968 O Instituto de arquitetos do Brasil – IAB, importante ator naquele momento histórico, publicou a revista Arquitetura, cujo editor era o arquiteto Maurício Nogueira. Essa publicação foi muito importante para o pensamento das cidades e sua participação nas abordagens sociais do tema, havendo inclusive uma seção denominada “O problema da habitação e os arquitetos”. Outras publicações como a Guanabara e a Habitat foram também importantes na disseminação das ideias dos arquitetos sobre as cidades.

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: O Homem, sua Casa, sua Cidade , em 1963, no Hotel Quitandinha, foi realizado pelo IAB em conjunto com o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (IPASE), e dele participaram 70 profissionais. No documento final do Seminário foi definido o termo Reforma Urbana: “conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias” (SILVA, 2003). As conclusões propugnavam ainda por mudanças na legislação para que nas áreas de grande concentração urbana constituídas territorialmente por municípios distintos fossem criados órgãos de administração, que consorciassem as municipalidades para a solução de seus problemas comuns. O documento sugeria ainda, em seu item 13, “que para a efetivação da reforma urbana torna-se imprescindível à modificação do parágrafo 16º do artigo 141 da Constituição Federal, de maneira a permitir a desapropriação sem exigência de pagamento à vista, em dinheiro” (SILVA, 2003).

No bojo do documento final do referido seminário uma subcomissão elaborou um anteprojeto da lei de reforma urbana, que passou a ser referencia importante da temática.

As Reformas de Base de João Goulart incluíam a Reforma Urbana, entendida como conjunto de medidas do Estado, "visando à justa utilização do solo urbano, à ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias".

Essas Reformas de Base estão entre as motivações principais do golpe militar de 1964.

No período imediato após o golpe, modificou-se, de forma radical, a prática do planejamento urbano e regional no Brasil, marcado a partir da forte atuação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo -, criado em agosto do mesmo ano de 1964.

O Encontro sobre a Habitação, no entanto, continuou reverberando e teve ampla influência na inclusão do tema da região metropolitana na constituição de 1967.

A repercussão mais notável foi a introdução da emenda proposta pelo Senador Eurico Resende, consubstanciada no parágrafo 10, art. 157, da Constituição de 1967,

que estabelecia que a União, mediante lei complementar, poderia instituir Regiões Metropolitanas no país.

Nas discussões que precederam a Constituição de 1967, o jurista Hely Lopes Meirelles foi encarregado de preparar o "Anteprojeto de Lei Complementar" para a definição da condição legal das regiões que seriam criadas. Pela proposta daquele jurista, haveria a promulgação de uma Lei Complementar para cada Região Metropolitana, e a competência para instituir regiões metropolitanas era da União, e sugeria ainda a criação de administrações metropolitanas por iniciativa dos estados e de municípios que desejassem se consorciar. O Setor de Planejamento Regional e Municipal do Ministério do Planejamento havia solicitado também ao jurista a formulação de um estatuto legal sobre o planejamento local integrado municipal.

A emenda do senador Eurico Resende à Constituição de 1967 era uma versão autoritária dos estudos do jurista, já que não incluía a criação de Regiões metropolitanas por consorciamento de municípios que assim o quisessem e, assim, foi determinado, através da edição do art. 157, § 10 da Constituição Federal de 1967, que a criação das Regiões Metropolitanas seria de competência exclusiva da União, que trataria de regulamentar a proposta mediante Lei Complementar.

As Regiões Metropolitanas eram constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma unidade socioeconômica, visando à realização de serviços comuns.

Pode-se observar que o pensamento funcionalista esteve e está profundamente imbricado à ideia de região metropolitana no Brasil, na qual a ideia de função pode ser considerada chave. Pode se notar aqui uma forte herança do modernismo.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1 manteve praticamente sem alteração esse conteúdo de 1967.

Em 1973, foi aprovada a Lei Complementar nº 14, que em seu artigo 1º, instituiu, "... na forma do artigo 164, da Constituição, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza". Em seu artigo 2º que diz que "haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual."

No artigo 5º dessa lei, o interesse metropolitano foi atribuído aos “seguintes serviços comuns aos municípios que integram a Região” (BRASIL, 1973):

- I. planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;*
- II. saneamento básico, notadamente abastecimento d'água, rede de esgotos e serviços de limpeza pública;*
- III. uso do solo metropolitano;*
- IV. transportes e sistema viário;*
- V. 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.*

Novamente a divisão funcionalista é associada à questão metropolitana.

Para Grau (1974), uma região metropolitana é o "conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um polo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade socioeconômica em que as necessidades específicas somente podem ser atendidas, de modo satisfatório, através de funções governamentais coordenada e planejadamente exercitadas"

Em função do novo estatuto legal das regiões metropolitana, em 1974 foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana – CNPU, vinculada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, formada por representantes dos Ministérios da Fazenda Indústria e Comércio, Transportes e Interior.

Em 1976, foram iniciados em âmbito estadual, os Planos de Desenvolvimento Integrados das Regiões Metropolitanas.

Um momento importante, em 1976, foi o da criação da poderosa EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos, que passou a contar com recursos externos do BANCO INTERNACIONAL PARA RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO-BIRD e do Programa de Mobilização Energética- PME , que aportou considerável volume de recursos a programas de transporte em regiões metropolitanas, principalmente nas três regiões metropolitanas do sudeste do país, que receberam 56% dos investimentos.

Em 1977, a CNPU, propõe um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano, onde constam artigos tais como:

Artigo 23 – Compete, ainda, ao Estado, quanto às Regiões Metropolitanas, estabelecer normas e diretrizes, supletivas e complementares à legislação federal, bem como:

I – aprovar o Plano de Desenvolvimento Integrado das Regiões Metropolitanas, compatibilizando-o com o planejamento estadual;

II – estabelecer Áreas de Interesse Especial, localizadas na Região Metropolitana;

III – disciplinar o uso e a ocupação do solo de interesse metropolitano.

Ou no Artigo 35 desse anteprojeto onde propõe que a “União, Estados, Regiões Metropolitanas e municípios estabelecerão o seu sistema de planejamento com a finalidade de formular, executar e controlar a implantação dos planos de desenvolvimento urbano previsto nesta lei”.

O anteprojeto não prosperou e diante da condição crítica dos grandes aglomerados, em 1979 é aprovada a famosa Lei 6766/79, com o objetivo de disciplinar o processo de parcelamento no país que apresentava naquele momento altíssimos índices de crescimento, notadamente aqueles periféricos.

O desenrolar do processo em relação à questão metropolitana no Brasil é um desses momentos atípicos no campo das ideologias, já que o país estava em pleno advento da ditadura militar, e muitos dos profissionais envolvidos e que de alguma forma impulsionaram o pensamento habitacional e metropolitano na época eram de esquerda e alguns tinham pertencido aos quadros do partido comunista brasileiro. Aqui se tem um encontro da mesma natureza do que aconteceu com o patrimônio histórico, em 1938, o encontro de pensadores que poderiam ser considerados de esquerda e a ditadura. No caso das regiões metropolitanas a questão é ainda mais estranha, já que a ditadura militar não pode sequer ser comparada à de Vargas em termos dos direitos civis, para não estender o assunto.

Em 1979 a CNPU foi substituída pelo CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, presidido pelo Ministério do Interior e composto pelos secretários gerais da SECRETARIA DE PLANEJAMENTO-SEPLAN, dos Ministérios da Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, Comunicações, Justiça e Interior, pelos presidentes do BNH e da EBTU, um representante do Ministério da Aeronáutica e outros cinco membros nomeados pela Presidência da República.

O CND, por seu turno, elaborou o Anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano preparado que deu origem ao Projeto de Lei nº775/83.

Entre seus artigos destacavam-se, a nosso ver:

Artigo 5 - Parágrafo segundo – Os municípios que constituem regiões metropolitanas delimitarão suas zonas urbanas em conformidade com as normas e diretrizes do planejamento metropolitano e mediante prévia anuência do Conselho Deliberativo de que tratam as Leis complementares nº14, de 8 de junho de 1973 e nº27, de 3 de novembro de 1975.

Artigo 17 – Observado o disposto nesta lei, compete aos Estados e ao distrito Federal (no âmbito III – regulamentar a implantação das regiões metropolitanas, elaborar, aprovar e implementar os respectivos plano de desenvolvimento; dos respectivos territórios), supletiva e complementarmente à União;

Artigo 19 – (posteriormente incluído no 22) – Os planos de desenvolvimento metropolitanos, para efeito de compatibilização dos instrumentos incentivos, repasse e financiamento da administração pública, direta e indireta, deverão obedecer às diretrizes e normas de ações metropolitanas, bem como aos elementos de procedimentos mínimos a serem baixados pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. (O Parágrafo único desse artigo foi substituído por inclusão de “aprovar” no item III do artigo 17).

Artigo 20 – Inclui-se entre os serviços reputados de interesse metropolitano, mencionados no Artigo 5º da lei complementar nº14, de 8 de junho de 1973, a habitação.

Artigo 18 – Aos municípios, observado o disposto nesta lei, compete:

V – Compatibilizar o planejamento do seu desenvolvimento como os dos Estados e Territórios ou como o da respectiva região metropolitana ou aglomeração urbana.

Por parte dos estados, havia iniciativas quanto ao planejamento das regiões metropolitanas, mesmo antes da Lei Complementar 14 de 1973.

Esse processo narrado acima é, a nosso ver e em breves palavras, a gênese da Lei Federal Complementar 14 de 1973.

Paralelamente aos movimentos do governo federal em instituir e regulamentar as regiões metropolitanas, alguns Estados apresentavam iniciativas próprias nesse sentido.

Em São Paulo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAM), criado pelo Governo do Estado em 29/03/67. Na região de Porto Alegre a iniciativa partia dos municípios integrantes da área metropolitana, assim foi criado o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), órgão técnico montado pelo Conselho Metropolitano de Municípios por volta de 1970.

O desgaste da autoridade central do período da ditadura militar e as perspectivas de descentralizar o poder político e o fortalecimento do município, atingiram o estatuto

das regiões metropolitanas, que na verdade não se encaixavam em nenhuma das esferas de governo e ainda poderia ferir a autonomia dos municípios que a compunham. Em alguns momentos surgiu a ideia, amplamente rechaçada, de que a região metropolitana poderia constituir-se no 4º poder.

Embora a Chamada Reforma Urbana tenha sido tema de um grupo de trabalho no processo constituinte de 1988 e tenha recebido importante aporte de Emenda Popular de Reforma Urbana, subscrita por mais de 150 mil pessoas em todo o Brasil, a questão não teve na nova Carta o destaque que merecia, considerando-se que a população passara a se concentrar em mais de 70% de seu total nos grandes aglomerados urbanos. O direito à cidade foi, de alguma maneira, ofuscado pelo grande tumulto que envolveu a questão agrária no processo constituinte. O Brasil rural e os grandes interesses econômicos a ele vinculados tiveram mais visibilidade. Esta observação não desmerece a importância da distribuição justa de terras agricultáveis no país, mas apenas aponta a falsa dicotomia, que se estabeleceu naquele momento, entre as questões urbanas e as agrárias, a possibilidade da abordagem complementar das duas questões fulcrais para o Brasil não se fez presente.

Desta forma, embora a inclusão dos artigos 182 e 183 tenha representado um avanço, esse era ainda um avanço tímido.

O artigo 182. da Constituição de 1988 diz:

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

No entanto, a Constituição de 1988 não recepciona a Região Metropolitana como vinha sendo tratada, abordando-a apenas no § 3º do Artigo 25, no qual transfere para os Estados a responsabilidade de recepcionar as Regiões existentes, criarem e organizarem as regiões metropolitanas na seguinte redação:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

(...)

§ 3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir Regiões Metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

O artigo 182 da Constituição de 1988 vem a ser regulamentado pela Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, importante marco legal que tem impulsionado o planejamento urbano nas cidades, e melhoria das condições de vida urbana, com abordagens acerca da regularização fundiária, áreas de risco, gestão participativa, entre outros temas. A aprovação do Estatuto das Cidades recupera parte substantiva das discussões sobre a Reforma Urbana nos momentos que antecederam a constituinte de 1988.

O Estatuto das Cidades, Lei estabelece no inciso II, artigo 41, a obrigatoriedade de Plano a todos os municípios que compõem uma Região Metropolitana. Há um interregno entre o recepcionado na Carta Magna em relação à questão metropolitana e a exigência do Estatuto da Cidade: a Constituição menciona a obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades acima de 20.000 habitantes, o Estatuto inclui os municípios pertencentes às regiões metropolitanas nessa exigência.

O Ministério das Cidades não tem abordado as questões metropolitanas, com ênfase que o tema merece. A matéria é tratada de maneira até mais vigorosa no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (o nome do ministério dispensa comentários maiores).

No site oficial desse ministério, sobre a pergunta acerca do que são as Regiões Metropolitanas, é dada a seguinte resposta:

A mudança da população das zonas rurais para as zonas urbanas acarretou um crescimento desordenado das cidades, transformando-as em grandes centros populacionais. Esses centros populacionais são chamados de regiões metropolitanas, que consistem em uma (ou, às vezes, duas ou até mais) grande cidade central – a metrópole – e sua zona de influência.

A falta de critérios na definição das diversas regiões metropolitanas tem sido considerada consequência da matéria não ter sido realmente recepcionada na Constituição de 88, mas nos parece também seguir, de alguma forma, a cultura legislativa e executiva no país que muita vezes se afasta de critérios objetivos, incorporando composições advindas de pactos a alianças de sustentação político/partidária.

O que podemos observar é que, embora tenham sido adotados recentemente vários arranjos institucionais no que se refere às regiões metropolitanas, a maior parte desses arranjos não se baseiam em estudos mais aprofundados do que vem ser o fenômeno metropolitano. Essa condição a princípio dificulta a própria institucionalização, e ainda de forma mais grave, a nosso ver, dificulta a própria gestão.

O advento mais recente no âmbito dessa matéria foi a criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento - RIDES, como mais uma forma de construção de redes de cooperação, segundo texto no site do Ministério da Integração.

Em 1998 foi elaborada a Lei Complementar nº 94 (BRASIL,98), criando a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno- RIDE-DF, primeira RIDE brasileira, para reduzir as desigualdades regionais causadas pela alta concentração urbana em volta do Distrito Federal e minimizar as pressões de demanda por serviços públicos e a dificuldade de provisão dos mesmos pelo setor público. Por envolver municípios de mais de uma Unidade da Federação, a RIDE é uma forma de ação mais ampla que a prevista nas Regiões Metropolitanas. (site do Ministério de Integração Nacional)

Nesse caso, consideram-se de interesse da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos Estados de Goiás e de Minas Gerais e aos municípios que a integram relacionados com as seguintes áreas:

- I - infra-estrutura;*
- II - geração de empregos e capacitação profissional;*
- III - saneamento básico, em especial o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e o serviço de limpeza pública;*
- IV - uso, parcelamento e ocupação do solo;*
- V - transportes e sistema viário;*
- VI - proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental;*
- VII - aproveitamento de recursos hídricos e minerais;*

VIII - saúde e assistência social;
IX - educação e cultura;
X - produção agropecuária e abastecimento alimentar;
XI - habitação popular;
XII - combate às causas de pobreza e aos fatores de marginalização;
XIII - serviços de telecomunicação;
XIV - turismo;
XV - segurança pública.

Tomando o caso de Minas Gerais temos que já antes do processo constituinte, a Lei Estadual nº 6.303, de 1974 regulamentou a Região Metropolitana de Belo Horizonte e instituiu a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel) como entidade de planejamento e apoio técnico aos Conselhos Deliberativo e Consultivo.

Paralelamente à RMBH, foi criada, pelos municípios que compunham a região metropolitana, a GRAMBEL, a associação de municípios da região metropolitana, no caso dos executivos municipais que a compunham.

Sempre houve um grau de desencontro ou descompasso entre os dois fóruns, GRAMBEL, formado por associação de prefeitos da região metropolitana e a AMBEL, Assembleia Metropolitana, nos termos da lei. Nos dois fóruns sempre houve disputa entre os municípios de maior porte e aqueles de menor porte.

No final de 1987 é criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, ficando, de fato, suas decisões a cargo do Governador do Estado (FJP, 1998).

A Constituição do Estado de Minas Gerais trata de maneira abrangente a questão metropolitana.

Após os processos constituintes, a Lei Complementar nº 88/2006, de 12 de janeiro de 2006 e a Lei Complementar nº 89/2006, de 12 de janeiro de 2006 dispõem sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. A Lei Complementar nº 90/2006, de 12 de janeiro de 2006 Dispõe sobre a Região Metropolitana do Vale do Aço.

O PLAMBEL foi extinto pela Lei Estadual nº 12.153 de 1996, tendo suas funções redistribuídas entre a Secretaria Estadual de Planejamento e, ironicamente, retornando à sua origem, a Fundação João Pinheiro.

A Lei Complementar nº 107/2009, de 12 de janeiro de 2009, cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH e dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Em 201, foi desenvolvido o PDDI, Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que constitui um marco importante no processo de gestão dessa região metropolitana.

Deixando a abordagem do caso de Minas Gerais e nos voltando novamente a uma visão em escala mais geral, pode-se dizer que no Brasil, atualmente, já não há migrantes das áreas rurais para crescerem as metrópoles nas regiões centro/sul e parte da leste, o próprio o campo desapareceu em um processo que Sacs, I. chama de desruralização.

O Programa governamental Minha Casa Minha Vida e outros programas governamentais com objetivos similares têm espalhado, nos arredores das cidades pequenas e médias, idênticos conjuntos habitacionais, com unidades não inferiores a 32m², e realizado o sonho da casa própria Brasil afora. Os novos conjuntos são semelhantes aos já muito analisados conjuntos habitacionais da política do Banco Nacional da Habitação - BNH. Muitos dos atuais conjuntos construídos nessa safra recente repetem a mesma lógica da localização afastada do tecido urbano, levando as periferias para mais longe e, o que é mais grave, criando periferias segregadas onde elas não existiam. Espera-se que com essa política a população não venha para as cidades maiores, que não aumente os fluxos de migração, que seu próximo sonho não seja Meu Condomínio Minha Vida, como nas metrópoles e nas cidades maiores.

Nas nossas cidades atuais, o congestionamento, temido por Mumford (1998:1961), é das vias e não necessariamente está ligado ao crescimento das cidades, mas às opções de expansão industrial e ao descaso com os transportes públicos, deixados aos mais pobres, mas agora até uma parte desses, que pode comprar um carro em muitíssimas e não tão suaves prestações e abandonam o transporte público.

Na região metropolitana atual a Khora já não existe, a metrópole já não produz seus alimentos e insumos para suas atividades, notadamente os energéticos. Fica então a pergunta: uma região metropolitana poderia ser autossustentável? ¹

A nós, nos parece que não, o seu porte e sua diversidade não permitem a sustentabilidade nessa escala, mas tomando o conjunto das atividades que alimentam uma região metropolitana, os internos e os externos, aí sim poderíamos falar em sustentabilidade. Seria uma sustentabilidade envolvendo vários territórios e várias redes, buscando que o conjunto não fosse devedor em termos dos recursos demandados. Essa é uma questão de escala para além do estado e talvez para além do país e exigiria uma nova abordagem do planejamento, da matriz energética e mesmo novas organizações ou divisões políticas diversas das atuais, ou no mínimo se somando às atuais.

Apesar do mesmo nome e do vaticínio correto da exaustão de recursos e do congestionamento, a nossa metrópole atual é de outro cunho diferente daquela de Mumford e da sua posterior Necrópolis, processos encadeados como pensado pelo autor, na verdade é a transformação da cidade por cima de si mesma, espraiando seus espaços que leva à exaustão de recursos e congestionamento, ampliando os círculos de sua dependência. A dicotomia centro/periferia, pelo menos em termos espaciais, se não se eliminou, pelo menos se dá de outra forma, com o centro invadindo as periferias e vice-versa. A própria metrópole tem em si a sua periferia. O conceito engloba, a nosso ver, a centralidade, seja ela de qual ordem for e a periferia, também ela de qualquer ordem.

A questão dos grandes espaços de urbanização contínua tem sido objeto de várias reflexões. Um termo que tem sido muito empregado para referir-se aos grandes aglomerados metropolitanos tem sido Megalópole. O conceito foi trabalhado, em 1961, pelo geógrafo francês Jean Gottman. O termo é usado na abordagem das conurbações de várias metrópoles ou mesmo de regiões metropolitanas. A maior megalópole do mundo

¹ A ideia de metrópole vem dos gregos, sendo μήτηρ, mētēr = mãe, ventre e πόλις, pólis = cidade. A metrópole grega era uma cidade estado e referia-se à capital de uma província e, ainda, traz uma ideia de hierarquia daquele espaço sobre os demais, quer sejam urbanos ou rurais. Na polis, cidade estado, a khora correspondia à parte agrícola, onde moravam os camponeses e eram cultivados alimentos que abasteciam a ástey, a parte urbana.

seria a faixa da costa leste norte-americana que vai de Boston a Washington, incluindo Baltimore, Filadélfia e Nova York.

Soja (2000, p.242) diz que não podemos mais chamar de dispersão a produção do espaço urbano atual, que estaríamos frente ao espaço pós-metropolitano, que abarca escala regional.

O autor emprega também, em outros momentos, os termos de megacidade, galáxia metropolitana, posmetrópole, exópolis e metropolex.

Já Ascher (1995, p.15-40) propõe o termo metápole para descrever esse tipo de situação.

Todos os enquadramentos das metrópoles, sob qualquer denominação que seja, na rede de cidades mundiais, têm, a nosso ver, algum nível de pertinência, mas no caso, pretendemos abordar os espaços metropolitanos nacionais em seus aspectos normativos e de gestão e sua hierarquia na rede de megalópoles não traria grandes modificações aos aspectos que pretendemos abordar.

Aqui nos valemos de Santos (1996, p.39), quando diz:..."O cotidiano é a quinta dimensão do espaço". O tempo/velocidade seria a quarta. Citamos o geógrafo no sentido de argumentar que, para nossa abordagem, talvez mais próxima da ordem de cotidiano nos aspectos que enfocamos, o ranking em termos globais traria poucos aportes, embora o mesmo autor, à p.96 da mesma publicação, alerte: "É na própria história contemporânea, história conjunta do mundo e dos lugares, que nos devemos inspirar, tanto para entender os problemas, como para tentar resolvê-los." Portanto se a classificação exata num ranking mundial não nos interesse muito, o processo de globalização nos interessa sobremaneira.

Enquanto o espaço da produção se espalha e apresenta a sua poliformia, também o sistema de gestão segue de alguma forma essa situação, não apresentando conteúdos que guardem semelhança nas diversas regiões metropolitanas.

A diversidade da institucionalização das Regiões Metropolitanas no Brasil pode ser adequada em alguns aspectos, já que cada uma delas apresenta suas próprias peculiaridades, mas também reflete que não há uma concepção territorial e socioeconômica sobre essa pluralidade de regiões.

É importante frisar que as Regiões existentes ainda não encontraram uma forma adequada de gestão, o que em parte é devido fato do fenômeno ultrapassar e envolver espaços municipais, instâncias privilegiadas de gestão no atual momento que o país atravessa, indo ao encontro dos fenômenos regionais, sem, contudo, sê-los de fato, inserindo-se num interstício entre essas duas esferas, envolvendo desde o cotidiano de populações até fenômenos de ordem econômica geral e da organização do espaço funcional em sua forma atual.

Em termos estritos, temos que o cidadão metropolitano, se é que ele existe, não possui representatividade real. Ele não tem na verdade oportunidades reais de participar efetivamente do processo de tomada de decisão metropolitana. Acreditamos que o cidadão metropolitano não deva ser uma figura de retórica, mas uma condição real à qual sejam reconhecidos os direitos daí advindos, já que das repercussões da metropolização não poupa nenhum de seus habitantes.

O que se pode concluir é que a configuração dos espaços metropolitanos ainda se funda na decisão dos grandes agentes econômicos e na ação do estado, que com seu poder de alocar infraestruturas, ou influenciar na alocação delas pode efetivamente direcionar tanto a produção, quanto a forma urbana daí advinda, e mesmo processos internos às cidades como o mercado de terras, o que implica dizer determinar a localização de centralidades e periferias.

Outra conclusão é que dada a tradição da organização política do Estado brasileiro, onde temos de um lado municípios e de outro o poder central da Federação, o Estado funciona como uma correia transmissora dos desígnios dos entes políticos centrais do país e suas alianças e o espaço do cotidiano ampliado que constituem as chamadas regiões metropolitanas.

Soma-se a isso o cipoal da regulamentação e de suas lacunas, sobre o que discorreremos anteriormente.

Referencias:

AZEVEDO, Sergio; MARES GUIA, Virgínia Rennó. *Governança Metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte*. In: Revista Brasileira de Estudos

Urbanos e Regionais, Nº 03. São Carlos: Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2000.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Poder Executivo, 2001.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei Complementar nº20**, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. Brasília: Poder Executivo, 1974.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Lei Complementar nº14, de 08 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Poder Executivo, 1973.

BRASIL. República Federativa do Brasil. **Constituição Federal de 1967**. Brasília: Poder Executivo, 1967.

FERNANDES, Edésio. (org.) Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000

GRAU, Eros Roberto. Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1974.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna : uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 2006.

LEFEBVRE, Henri. Espaço e Política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. O direito à cidade. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

MENDONÇA, J. G. Belo Horizonte: a metrópole segregada. In: MENDONÇA, J.G.; GODINHO, M. H. L. (Orgs.). População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003,

MONTE-MÓR, R. L. 2003. Outras fronteiras: novas espacialidades na urbanização brasileira. In: Castriota, L. B. (org.) Urbanização brasileira: redescobertas. Belo Horizonte: Editora C/ Arte,

_____. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: Santos, M.; Souza, M. A.; Silveira, M. L. 1994. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: HUCITEC/ANPUR,

RIBEIRO, Cecília; PONTUAL, Virgínia. *A reforma urbana nos primeiros anos da década de 1960*. Arquitectos, São Paulo, 10.109, Vitruvius, jun 2009 <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/10.109/50>, acessado em 15/07/2012

MUMFORD, Lewis. História das Utopias, Lisboa: Editora Antígona, 2007

_____. A Cidade na História, São Paulo: Editora Martins Fontes, 1998 [1961].

PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela; DRUMMOND, Maria Valeska Duarte. A Gestão Metropolitana e seus Desafios: Uma Análise do Novo Sistema de Governança na Região Metropolitana de Minas Gerais. In: V Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade - ANPPAS. Florianópolis: 2010. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT3-597-823-20100903203311.pdf>> , acessado em 15/07/2012

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (Orgs) Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994

ROLNIK, R.; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilema da recentralização. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.) Metrópoles entre a coesão, a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

Revista Brasileira de Municípios, nº 20, Ano V, Rio de Janeiro, 1952. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/RBM/RBM_n20%20out_dez1952.pdf , acessado em 20/07/2012

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SANTOS, Milton. Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Edusp, 2005.

Silva, Éder Roberto. O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil. São Carlos: UFSCar, 2003.

SOJA, Edward W. Geografias Pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1993.

_____. Thirdspace: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places. Oxford, Blackwell Publishers, 1996.

_____. Exopolis: the restructuring of urban form. In: Postmetropolis. Critical studies of cities and regions. Oxford: Blackwell Publishers, 2000, pp. 223-263.

UFMG; UEMG; PUC MINAS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH**. 2010. Disponível em: <<http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/>>. Acesso em: 01 de agosto de 2012

<http://www.mi.gov.br/programasregionais/rides/index.asp>

