

XXIII International Congress of the Latin American Studies Association
LASA2001 - Washington, D.C.

**AUTONOMIA MUNICIPAL EM REGIÕES METROPOLITANAS:
AS QUESTÕES ADMINISTRATIVA E POLÍTICA**

Prof. Ronaldo Guimarães Gouvêa, M. Sc.
Universidade Federal de Minas Gerais - BRAZIL

RESUMO

A Constituição brasileira de 1988 avançou bastante em termos de descentralização política, administrativa e financeira, buscando resgatar a autonomia dos estados e municípios, profundamente abalada pelo regime autoritário instituído em 1964. Um dos pontos mais notáveis do atual texto constitucional refere-se ao reconhecimento dos municípios como entidades da federação, com elevado grau de autonomia político-administrativa. Nesse sentido, os debates em torno dos movimentos de descentralização político-administrativa estão, tanto no Brasil como na maioria dos países latino-americanos, diretamente relacionados com os processos de transição e consolidação democrática e com a tendência de se buscar, conforme atestam vários autores, modelos liberais de gestão pública, os quais apresentam como princípio básico a diminuição das atividades do governo central com o respectivo repasse de responsabilidades para as administrações locais.

Entretanto, apesar de inúmeras posições técnicas e políticas favoráveis à construção de um quarto nível de poder no Brasil - o governo metropolitano -, ele não se viabilizou na nova Constituição Federal. Salvo algumas iniciativas isoladas e incompletas, ainda não surgiu no país, até o momento, nenhuma alternativa concreta para solucionar a questão metropolitana. Percebe-se que os defensores da instituição do nível de poder metropolitano

ainda não foram capazes de formar alianças políticas suficientemente fortes para propor uma alteração estrutural na concepção de município inserido em regiões metropolitanas. A multiplicidade de interesses em jogo tem dificultado a mobilização e a integração dos inúmeros atores que participam do processo de gestão municipal.

Passados dez anos da promulgação da atual Carta Magna, é possível perceber que algumas alianças começam se esboçar no sentido de proporcionar formas alternativas de parceria, envolvendo municípios vizinhos, o Estado e mesmo a iniciativa privada, na busca de soluções para problemas de interesse comum metropolitano. Percebe-se, também, que o processo ainda recente de redemocratização do país, a agenda descentralizadora advinda desse processo, e as perspectivas de reforma do Estado e do pacto federativo apontam para a construção de modelos decisórios de cunho mais participativo nas atividades de formulação e implementação de políticas públicas.

O trabalho a que se refere este resumo consiste em parte integrante da Tese de Doutorado em Sociologia e Política, ora em fase de elaboração pelo autor.

O FENÔMENO METROPOLITANO

É indiscutível que a vertiginosa expansão das áreas metropolitanas no Brasil gerou problemas no campo dos transportes públicos, habitação, saneamento ambiental, etc., numa dimensão que os países europeus, de mais antiga e ordenada industrialização e urbanização, e mesmo os Estados Unidos jamais conheceram. A formação de grandes cidades num curto espaço de tempo passou a exigir a aplicação de vultosas quantias na formação e na ampliação da infra-estrutura de transportes. De um modo geral, os recursos disponíveis,

disputados também por muitos outros tipos de demandas sociais, nunca atenderam, nem de longe, às demandas provocadas pelo acelerado crescimento das cidades.

Além disso, a crise econômica e o processo de desconcentração industrial registrado na década de 80 tornaram as regiões metropolitanas o *locus* mais notável da pobreza e da exclusão social. Pode-se dizer, mesmo, que a questão social no Brasil de hoje é, acima de tudo, uma questão metropolitana. Inexistem, contudo, quaisquer aparatos institucionais na legislação urbana brasileira voltados para a formulação e a implementação de políticas específicas que explicitem a dimensão metropolitana em detrimento dos interesses municipais.

É inegável que a Constituição de 1988 consagrou firmemente a autonomia municipal. Pela primeira vez na história do país, essa autonomia foi colocada pelo texto constitucional como parte fundamental da própria organização federativa do Estado. Na relação de competências, a Constituição estabelece que cabe ao município “legislar sobre assuntos de interesse local”, bem como “organizar e prestar diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”.

A maioria dos analistas acredita que a Constituição de 1988 avançou bastante em termos de descentralização política, administrativa e financeira. De certa forma, ela buscou resgatar a autonomia dos estados e municípios, profundamente abalada pelo regime autoritário instituído em 1964. Um dos pontos mais notáveis do atual texto constitucional brasileiro refere-se ao reconhecimento dos municípios como entidades da federação, com elevado grau de autonomia político-administrativa. Em outras constituições federativas, ao contrário, o município é considerado como circunscrição territorial meramente administrativa.

No entanto, a Constituição Federal deixou de contemplar adequadamente a questão daquelas áreas urbanizadas que romperam as fronteiras territoriais dos municípios para assumirem contornos mais amplos e mais complexos - questão considerada importantíssima nos anos 70. A Constituição brasileira, ao fixar as competências dos municípios, não os distinguiu segundo quaisquer variáveis. Portanto, em termos de atribuições, a legislação considera como iguais todos os municípios - “metropolizados” ou não - que variam, não obstante, em tamanho, função, poder econômico, cultura e história.

Simultaneamente, no capítulo referente às competências dos estados, a Carta Magna dita que “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”.

A Constituição federal, no entanto, não oferece nenhum elemento que possa esclarecer adequadamente quais são essas funções públicas de interesse comum, em contraposição aos serviços públicos de interesse local. Nesse aspecto, o texto constitucional não esclarece se cabe aos municípios inseridos em regiões metropolitanas estabelecer quais são esses interesses comuns e como administrá-los, ou se cabe a cada estado definir esses pontos ao instituir uma determinada região metropolitana.

Na realidade, a atuação institucional nas áreas urbanas nunca se constituiu domínio exclusivo de nenhum nível de governo - federal, estadual ou municipal. Nessas áreas, sempre atuaram um número expressivo de organismos da administração direta ou indireta de cada um desses níveis. Não seria, pois, a simples constituição de um novo nível, com atribuições próprias, que se viabilizaria a coordenação das atividades dos demais. Isso não quer dizer, obviamente, que a questão metropolitana possa prescindir de algum nível de

institucionalização de poder, de forma a ter condições de equacionar problemas como o planejamento e a gestão de serviços urbanos de interesse comum.

Apesar das muitas e justificadas críticas que são feitas hoje, o arranjo institucional implementado pelo regime militar apresentava algumas características interessantes. Ao invés de se estabelecer um nível de poder metropolitano, o modelo se preocupou em particularizar alguns serviços, que foram configurados como de interesse comum, bem como em formalizar as atividades a serem desempenhadas no âmbito metropolitano, ou seja, planejamento, promoção e coordenação da execução de programas e projetos de interesse comum. Os pormenores organizativos e a especificação das estruturas institucionais - exceto no tocante aos traços essenciais de um Conselho Deliberativo e outro Consultivo - foram deixados a cargo de cada estado. A razão disso era para que a busca de soluções para problemas que envolviam numerosos agentes dos diversos níveis de governo, bem como agentes do setor privado, se desenvolvesse de acordo com as peculiaridades de cada região.

Passaram-se mais de duas décadas e, salvo algumas experiências isoladas e incompletas, ainda não surgiu no país nenhuma alternativa concreta para solucionar a questão metropolitana. Percebe-se que os defensores de alguma institucionalização do nível metropolitano ainda não foram capazes de formar alianças políticas suficientemente fortes para quebrar a atual visão rígida e monolítica de município. A multiplicidade de interesses em jogo tem dificultado a mobilização e a integração dos inúmeros atores que normalmente participam dos processos de gestão municipal - dificuldade que tem comprometido o desenvolvimento de uma estrutura organizacional específica para o conjunto de municípios inseridos em regiões metropolitanas.

A fragilidade no trato das questões de cunho metropolitano se deve, certamente, à difícil e precária probabilidade de compatibilização das ações públicas dos três níveis de

governo que atuam nessas regiões. Tais ações, contudo, apesar das características da realidade metropolitana, não têm resolvido os problemas de caráter estritamente local. Ao contrário, parece que a metrópole os tornou ainda mais complexos, na medida em que ultrapassaram os limites territoriais dos municípios - uma rede de transportes públicos pode ser considerada um bom exemplo desse tipo de problema. Nessa situação, mesmo os problemas locais demandariam ações de planejamento, de algum modo compartilhadas por todas as administrações locais envolvidas. Assim sendo, as soluções encontradas poderiam beneficiar a sociedade metropolitana como um todo.

É bastante razoável, pois, pensar que a controversa posição que as regiões metropolitanas assumiram na estrutura federativa brasileira e a complexa soma de interesses que, nelas, interagem têm respondido, pelo menos em parte, pela inexistência de algum patamar de poder metropolitano e, em decorrência disso, pela impossibilidade de viabilizar ações mais concretas de planejamento e de gestão dentro de uma perspectiva plurimunicipal. Muitos urbanistas e planejadores continuam acreditando que as questões urbanas de interesse metropolitano deveriam ser coordenadas, de alguma forma, pelos governos estaduais, aos quais caberia definir claramente - incluindo na agenda governamental - uma linha de políticas públicas que contemplasse tais questões.

Nos anos 80, no período dos trabalhos do Congresso Constituinte, pôde-se perceber claramente que não havia clima para uma avaliação mais profunda da questão metropolitana. Com a falência dos mecanismos centralizadores no planejamento e na gestão de políticas públicas, vivenciadas desde o final dos anos 70, surgiu com muita força o que se denominou “retomada do poder municipal”. Até aquela época, predominou um certo consenso, entre os grupos e classes sociais, em relação aos benefícios resultantes da então forte regulação e intervenção do Estado em quase todas as esferas da vida cotidiana.

A “alvorada do poder municipal” está diretamente relacionada ao processo de descentralização - causa pública que passou a ser defendida como instrumento indispensável de construção da democracia. Num ambiente onde se defendia a ampliação da autonomia dos municípios, não houve formas de introduzir adequadamente a questão dos municípios metropolitanos, já que essa questão podia significar, no contexto de alguns modelos alternativos de gestão metropolitana, “redução” de autonomia.

A QUESTÃO POLÍTICA

Os debates entorno dos movimentos de descentralização político-administrativa estão, tanto no Brasil como na maioria dos países latinoamericanos, diretamente relacionados com os processos de transição e consolidação democrática e com a tendência de se buscar, conforme atestam vários autores, modelos liberais de gestão pública, os quais apresentam como princípio básico a diminuição das atividades do governo central com o respectivo repasse de responsabilidades para as administrações locais. Independentemente do conteúdo das análises que corroboram as proposições descentralizadoras, é indiscutível que os movimentos de descentralização político-administrativa estão ocorrendo simultaneamente em um grande número de países que apresentam conjunturas sócio-econômicas bastante distintas. Esta realidade é um forte indicador de que também estão em jogo, ao lado dos elementos subjetivos que impulsionam a descentralização, outros fatores estruturais muito mais amplos. Talvez o fator mais relevante seja a gradativa decadência do Estado-nação, resultante do processo contemporâneo de transnacionalização da economia.

Tendo em vista que o Brasil apresenta profundas diferenças regionais, além de um federalismo pleno de contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entre os

municípios, os processos de descentralização deveriam, de alguma forma, observar dois aspectos básicos: manter as atividades de regulamentação no âmbito das administrações federal e estadual; garantir aos municípios, através dos mecanismos nacionais de redistribuição da receita pública, um nível mínimo de capacidade financeira. Muitos argumentam, inclusive, que somente o nível federal de governo é capaz de assegurar uma repartição mais equânime dos recursos para alguns setores, como educação e saúde pública - recursos repassados aos estados e municípios - no sentido de controlar a desigualdade verificada em termos de acesso ao ensino e à assistência médica.

No Brasil, o rol das medidas que se anunciam como destinadas à reforma do Estado estão orientadas, quase todas, no sentido de corrigir as “irracionalidades” econômicas do aparato institucional do governo e a respectiva dinâmica prejudicial à organização de uma economia de mercado. As intenções do atual governo estão claramente balizadas por um forte propósito de desonerar o Estado e de diminuir radicalmente a sua participação no campo da produção econômica. O processo de reformulação em andamento está centrado em proposições que objetivam reduzir o peso e o perfil regulatório do Estado, no sentido de se obter uma estrutura institucional mais “leve”, barata e, sobretudo, eficiente. A idéia é que o Estado só poderá ser efetivamente justo, eficaz e mais acessível aos cidadãos quando estiver completamente livre de uma burocracia institucionalizada que procurou tornar-se, ao longo do tempo, autônoma de seus próprios fins, bem como se estabeleceu como feudos organizados através de uma série de códigos e privilégios especiais.

Entretanto, como os efeitos da agenda acima delineada dependem de algum tempo para a sua devida maturação, o Estado deverá continuar sendo a principal arena de confrontação de interesses e demandas de um grande espectro de forças sociais. A sociedade apresenta continuamente uma pauta de interesses estabelecida com base em uma

série de objetivos e valores não necessariamente vinculados ao campo da economia. Na opinião de diversos pensadores, o Estado é insubstituível como provedor de bens públicos - educação e saúde básicas, segurança e justiça - devendo também desempenhar algumas funções reguladoras na economia. O planejamento, nessa perspectiva, deveria atuar em duas frentes simultâneas: atendendo a certas demandas distributivas e tentando criar, minimamente, coalizões que pudessem viabilizar desenvolvimento - desenvolvimento que, de acordo com a maioria dos analistas, não se resume unicamente ao campo econômico. O problema é como compatibilizar adequadamente as ações das duas frentes.

Consolida-se, cada vez mais, a idéia de que as cidades brasileiras demandam profundas intervenções em seus processos de crescimento e desenvolvimento, para que venham a oferecer espaços mais equilibrados em termos sócio-ambientais. Tal idéia tem sido acatada não só pelos planejadores urbanos como também pela comunidade política em geral. A viabilidade de intervenções dessa natureza pressupõe a redefinição do papel do Estado, notadamente do governo local, e o conseqüente rompimento do modelo tecnocrático tradicional. Pressupõe, também, o estabelecimento de instrumentos de intervenção urbanística que sejam capazes de acompanhar a evolução das aglomerações urbanas segundo uma dinâmica muito mais probabilística do que predeterminada e de substituir as tipologias convencionais que, distanciadas da dimensão pública das cidades, produziram muita segregação e isolamento.

Parece ser consenso, também, que o modelo federativo em vigor no Brasil necessita ser aprimorado para que os estados possam apresentar uma participação mais efetiva na definição dos objetivos nacionais comuns. Alguns analistas chegam a afirmar que a Constituição de 1988 tem muitas vezes funcionado como um fator desagregador do pacto

federativo, na medida em que não tem conseguido atender, convenientemente, a interesses regionais tão diversos.

A QUESTÃO ADMINISTRATIVA

A questão da reforma do Estado brasileiro está diretamente relacionado com a problemática do planejamento urbano, na medida em que as propostas atuais de reestruturação incluem a transferência, para a iniciativa privada, da execução de certos serviços públicos, que até agora, tem sido de exclusiva responsabilidade do governo. A atuação do Estado deveria privilegiar, então, as atividades de planejamento, fiscalização e avaliação de impactos produzidos pelas políticas públicas. Simultaneamente, de acordo com os defensores desses novos modelos de atuação estatal, muitas ações específicas seriam executadas pelo mercado, de forma competitiva e descentralizada.

O desafio, pois, que se coloca para os gestores urbanos consiste em saber se é possível ajustar o modelo institucional atualmente adotado no âmbito dos municípios - e, quando for o caso, das regiões metropolitanas - tendo em vista o processo de consolidação democrática em andamento e diante da globalização e da ênfase que as reformas orientadas para o mercado vêm recebendo de uns anos para cá. Um adequado modelo institucional deverá oferecer um instrumental eficiente para controlar os efeitos perversos das medidas de estabilização econômica e, simultaneamente, atuar positivamente no processo de consolidação da democracia. Além disso, na medida em que a consolidação da democracia depende, fundamentalmente, de uma estrutura de instituições públicas estáveis, deve-se

perseguir um modelo institucional que seja resistente ao experimentalismo institucional que normalmente as reformas de mercado costumam produzir.

Em diversos países ocidentais, os modelos institucionais alternativos, desenvolvidos no sentido de oferecer uma adequada organização político-administrativa para as regiões metropolitanas, foram estruturadas em função da maior ou menor autonomia dos entes políticos locais e regionais e das relações desse entes com o poder central. Na estruturação desses modelos, foi levada em consideração também a forma de governo do país considerado, se federativa ou unitária. Tais modelos podem ser agrupados em três sistemas fundamentais de governo ou de administração metropolitana: o constituído à margem dos municípios; o integrado apenas por representantes dos municípios; o de caráter misto ou coordenado, integrando alguns ou todos os níveis de governo. Cada um desses sistemas comporta distintas variantes e oferece vantagens e desvantagens, conforme o grau de autoomia atribuído aos diferentes entes políticos que participam do processo.

Dentre os vários modelos possíveis, elaborados a partir dos sistemas referidos acima, podem ser citados como mais importantes os seguintes: criação de um nível político-administrativo metropolitano autônomo sem eliminar o nível local; fusão de municípios; criação de unidades setoriais metropolitanas; cooperação voluntária entre os municípios da região; atribuição legal da responsabilidade decisória à esfera de governo superior (o estado, no caso brasileiro).

Em estudos comparativos sobre modelos adotados por diversos países ocidentais, assinala-se que, à exceção do Canadá, onde existe o nível metropolitano de governo, predominam, nos países que apresentam estrutura estatal federativa, os modelos de cooperação voluntária entre municípios e/ou unidades setoriais metropolitanas. Nos países

de estrutura estatal unitária predominam soluções do tipo fusão de municípios ou criação do nível metropolitano.

Outro importante grupo de modelos alternativos para organização de uma estrutura administrativa metropolitana prioriza a montagem de um sistema de níveis diferenciados de atribuições, onde certos poderes decisórios e de administração seriam transferidos para o nível metropolitano, enquanto as demais funções seriam desempenhadas mediante divisão de toda a área - incluindo a cidade central - em unidades políticas menores, que tratariam dos problemas locais.

A tese de que a grande concentração urbana verificada nas metrópoles compromete a idéia do município enquanto supridor das necessidades urbanas básicas do cidadão em seu bairro, bem como não permite um adequado controle popular, também é defendida por muitos urbanistas. Defendem que seria necessária uma modificação na estrutura político-administrativa do país através da qual se reforce o poder metropolitano. Propõem a divisão dos nossos municípios com mais de 500.000 habitantes em municípios menores ou, alternativamente, criando prefeituras distritais, eleitas diretamente pelo povo, com tamanho máximo da ordem de 250.000 habitantes.

Diversos autores consideram, pois, alguns municípios metropolitanos muito “grandes” para permitir que o indivíduo possa participar e controlar adequadamente a execução dos serviços públicos que diretamente afetam seu cotidiano na região da cidade onde vive. Nesse contexto, cabe investigar se é possível estabelecer um “tamanho” ideal para um município metropolitano, no sentido de viabilizar uma administração eficiente e efetivamente “municipal”, ou seja, diretamente voltada para os interesses locais.

Pensando em cada uma das grandes e adensadas aglomerações urbanas latinoamericanas, divididas ou não em municípios “menores” (em termos físicos e,

principalmente, populacionais), cabe também problematizar a distribuição das competências e atribuições entre o nível metropolitano e o nível local. A definição de um modelo institucional metropolitano para desempenhar as atividades de planejamento, de gestão e de operação de funções públicas de interesse comum, notadamente dos sistemas de transportes, dependerá de um adequado equacionamento da questão das competências e atribuições, ou seja, da questão da autonomia municipal.

Nesse contexto, diversos autores defendem que as regiões metropolitanas devem ser flexíveis “a arranjos institucionais diversos, de forma a permitir que diferentes municípios se agrupem, com a participação do Estado e, se possível também da União, para a busca de soluções referentes a problemas de interesse comum”. Defendem, ainda, que isso só será efetivamente possível, no contexto do amadurecimento do processo democrático do país, com o fortalecimento e a intensa participação das instituições básicas da sociedade, ou seja, os partidos políticos, o Legislativo e o Judiciário.

Caso o encaminhamento do problema se dê no sentido de limitar o grau de autonomia de municípios metropolitanos, é importante que sejam avaliadas as vantagens e desvantagens desses municípios virem a participar, de forma opcional ou compulsória, da administração dos serviços públicos estabelecidos como de interesse comum. Da mesma maneira, é necessário que se discuta, com realismo, a questão da participação do governo estadual na administração metropolitana, bem como as diversas opções de gestão integrada e de delegação de atribuições.

Constata-se que a reforma institucional e jurídica promovida pela Constituição de 1988, apesar de suas limitações, está proporcionando algumas transformações importantes nos formatos de gestão das cidades. A despeito do problema das regiões metropolitanas, a descentralização municipal e o fortalecimento do poder local estabeleceram o cenário

propício para a introdução de uma adequada reforma urbana - reforma caracterizada pela universalização dos direitos sociais, instituição de mecanismos de distribuição de renda, democratização dos instrumentos de gestão e efetiva municipalização das políticas públicas, notadamente no que diz respeito a controle do uso do solo, habitação, transportes, saneamento básico e meio ambiente

O rompimento do tradicional modelo tecnocrático envolve a ampliação da capacidade do governo local - e, quando for o caso, das entidades metropolitanas - em intervir no processo de regulação do mercado imobiliário. Essa intervenção não deve ser limitar aos aspectos técnicos definidos nos planos diretores, como, por exemplo, fixação das destinações de uso e das taxas de ocupação do solo urbano - aspectos que, muitas vezes, contribuem para a eternização da segregação e dos mecanismos perversos de valorização imobiliária. Espera-se que a capacidade de intervenção das administrações municipais seja orientada, sobretudo, no sentido de produzir mais equilíbrio sócio-ambiental, a partir da própria dinâmica de um mercado fortalecido pela introdução de algum nível de desregulamentação monitorada. Nesse contexto, qualquer modelo institucional para gerenciar, por exemplo, os transportes públicos, seja no âmbito municipal ou metropolitano, deverá se ajustar adequadamente a essa nova realidade.

Assim, o sucesso de um planejamento voltado para a construção de cidades mais justas e democráticas decorrerá, certamente, da mobilização e fortalecimento da sociedade civil, da existência de uma bem estruturada esfera pública não estatal, bem como da capacidade dos governos locais de estabelecer, nos processos de elaboração das diversas políticas, amplos espaços de diálogo com a sociedade.

É inegável que a decantada globalização da economia e a reestruturação das funções do Estado implicam em mudanças profundas nos paradigmas de gestão das cidades.

Aspectos como eficiência e produtividade passaram a ter uma importância preponderante nos processos decisórios. Isto não quer dizer, todavia, que as referidas mudanças venham a produzir efetivamente melhoria na qualidade de vida das pessoas, bem como mais justiça social. Em face das exigências de uma economia globalizada, é necessário que o modelo institucional adotado para responder pelas atividades de planejamento, gerenciamento e operação de serviços como os transportes públicos deverá oferecer um instrumental realmente eficaz para proporcionar níveis adequados de regulação pública da produção da cidade e para enfrentar, inclusive, o problema da exclusão social.

Outra questão importante que normalmente surge, quando se está discutindo novas formas de administração pública, diz respeito ao papel do empresariado nacional. A herança fortemente corporativa enraizada no meio empresarial certamente dificulta a implementação de algum modelo institucional com características mais democráticas e igualitárias. Para que um modelo administrativo seja bem sucedido, há que se reverter, pois, o tradicional posicionamento centrado no Estado para uma integração mais ampla do empresariado com a sociedade. Os empresários deverão abandonar a visão atual extremamente *self-centered* para se preocupar um pouco mais com os problemas sociais, ou mesmo se envolver com questões que refletem os interesses da sociedade como um todo. Na realidade, uma sociedade democrática não objetiva atender ao somatório dos interesses individuais, na medida em que o paradigma que orienta a produção material, na qual cada cidadão prioriza seus próprios interesses, é eminentemente individualista, enquanto a lógica da política é coletivista.

É, indiscutivelmente, uma tarefa tão complexa como fascinante, tal é a diversidade de aportes teóricos e metodológicos sobre o tema, analisar a natureza, o significado e a abrangência do chamado “poder local” e suas implicações no cenário metropolitano,

principalmente em torno da questão dos transportes públicos. Talvez exatamente por possuir tantos desdobramentos, apresenta-se como tarefa instigante a reflexão, enquanto inconclusa e aberta, a respeito de município metropolitano, autonomia municipal e região metropolitana, bem como sobre as respectivas conexões com a problemática dos transportes. É precisamente enquanto riqueza de possibilidades que a questão dos modelos institucionais para o planejamento, a gestão e a operação dos sistemas de transportes de Belo Horizonte e sua região metropolitana se oferece para a investigação.

Qualquer que seja o encaminhamento que seja dado à questão metropolitana, o que se espera é algum nível de refluxo do posicionamento municipalista exacerbado e radical que ainda se constata na atualidade brasileira - posicionamento justificado, em parte, pela euforia advinda da redemocratização do país no final dos anos 80. Percebe-se, contudo, que esse refluxo já começa a dar mostras de estar ocorrendo. As administrações municipais de âmbito metropolitano vão, aos poucos, tomando consciência das dificuldades em implementar, operando isoladamente, certas ações - ações que apresentam um perfil nitidamente abrangente. Notadamente no campo dos transportes públicos, algumas alianças começam a se esboçar no sentido de proporcionar formas alternativas de parceria, envolvendo municípios vizinhos, o governo estadual e mesmo a iniciativa privada, na busca de soluções para problemas de interesse comum.

BIBLIOGRAFIA

1. ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec / USP, 1998. 253 p.
2. ALVES, Alair Caffé. O Planejamento Metropolitano no Direito Brasileiro. *Revista Brasileira de Planejamento*, Porto Alegre, n.11/12, p. 11-6, mar./jun. 1979.
3. AZEVEDO, Sérgio de, ANDRADE, Luis Aureliano G. *A reforma do Estado e a questão federativa: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira*. Belo Horizonte: Departamento de Ciência Política da UFMG, 1997. 23 p. (Ensaio).
4. BORJA, Jordi, Castells, Manuel. *Local y Global : La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus, 1997. 418 p.
5. BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. São Paulo: Saraiva, 1988. 168 p.
6. BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme (SP): Livraria de Direito, 1994. 391p.
7. BRUGUÉ, Quim, GOMÀ, Ricard (coord^s). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ed. Ariel, 1998. 284p.
8. CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989. 143 p.
9. CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 2 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. 362p.
10. CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos*, n. 32. São Paulo, NERU, 1991, p. 80-7.
11. CATARINO, Sérgio. *Regionalização: sim ou não*. Lisboa: Texto Editora, 1998. 78 p.
12. CORAGGIO, José Luis. *Descentralización, el día después*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC / UBA, 1997. 122 p.
13. DANIEL, Celso [et al.]. *Governo Local e Democracia*. São Paulo: NERU, 1990. 102 p. (Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 30)
14. DEÁK, Csaba [et al.]. *Poder Local*. São Paulo: NERU, 1988. 102 p. (Espaço e Debates - Revista de Estudos Regionais e Urbanos, n. 24)
15. DÓRIA, Og. *Município: o poder local*. São Paulo: Scritta, 1992. 88 p.
16. DOWBOR, Ladislau. Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços. *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, vol.9, n. 3, p. 03-10, jul./set. 1995.
17. DUARTE, Patrícia. A crise da representação. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 12, p. 04-10, out./dez. 1995.
18. FACHIN, Roberto, CHANLAT, Alain (org^s). *Governo Municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Sulina / Editora da Universidade -UFRGS, 1998. 351p.
19. FELICÍSSIMO, José Roberto. Os impasses da descentralização político-administrativa na democratização do Brasil. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, n. 32, p. 06-15, jan./mar. 1992.
20. FERNANDES JR., Edésio. *O ordenamento jurídico-institucional das regiões metropolitanas*. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 1984. 39 p. (Monografia, Especialização em Urbanismo).

21. FISHER, Tânia (org^a). *Poder Local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993. 308 p.
22. FLEURY, Sabino José Fortes. O “pacto federativo” e a realidade atual. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 25, p. 07-13, jan./mar. 1999.
23. FONTES, Angela M. M., ARAÚJO, Valdemar F. de. Gestão metropolitana, fragmentação política e processo de sub-regionalização: as tendências político-institucionais da questão metropolitana do Rio de Janeiro. In: Encontro Nacional da ANPUR, 6, 1995, Brasília. *Anais...* Brasília: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 1996. p. 394-406.
24. GESTÃO de áreas metropolitanas. *Revista Brasileira de Planejamento*, Porto Alegre, n.13, p. 89-94, abr./83. (Relatório do 1o Seminário Latino-americano sobre Gestão de Áreas Metropolitanas)
25. GOMÀ, Ricard, BRUGUÉ, Quim. Nuevos modelos de gestión y organización pública. *Autonomías – Revista Catalana de Derecho Público*, Barcelona, n. 18, p. 207-29, jul./1994.
26. GOMÀ, Ricard, BRUGUÉ, Joaquim. *Public participation in a decentralized city: the case of Barcelona*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1994. 59 p. (Ensaio).
27. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Políticas públicas, governabilidade e globalização. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 25, p. 59-66, jan./mar. 1999.
28. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Planejamento metropolitano, democracia e mercado. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, n. 78, p. 69-82, 1º trim. 1998.
29. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão da autonomia municipal em regiões metropolitanas*. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, n. 64, p. 29-41, 3º trim. 1994.
30. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A Gestão dos Transportes Públicos em Belo Horizonte: uma questão metropolitana*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1992. 192 p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).
31. GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. Autonomia municipal e metropolização em Belo Horizonte. *Revista dos Transportes Públicos*, São Paulo, n. 55, p. 33-8, 2o trim. 1992.
32. GRAU, Eros Roberto. Análise, crítica e implementação da legislação metropolitana. *Revista Brasileira de Estudos Políticos* - número especial sobre as regiões metropolitanas, Belo Horizonte, n.40, p. 25-48, jan./1975. (UFMG)
33. GUIA de procedimentos para o desenvolvimento institucional e organizacional do Sistema Local de Transportes Urbanos (SLTU) - v. 2: Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos. Brasília: Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, ago./1985. 122 p.
34. GUIMARÃES, Jackson Rocha, SILVA, Gutemberg da Mota da. *Os serviços comuns metropolitanos e a autonomia municipal*. Belo Horizonte: METROBEL, 1983. 24 p.
35. HERZER, Hilda María (comp.). *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC / UBA, 1996. 309 p.
36. JACOBI, Pedro. Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para um debate. *LUA NOVA - Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 20, p. 121-143, mai./90.
37. LEMOS, Maurício Borges. *O problema da regionalização: dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa*. IV Encontro Nacional da ANPUR, 1991. 23 p. (Ensaio).
38. LIMA, Iêda Maria de Oliveira, SANT’ANNA, José Alex. *O dilema entre a descentralização e o federalismo*. Brasília: IPEA, [1994?]. 15 p. (Ensaio).
39. LOWI, Theodore J. *Distribuição, regulação, redistribuição: as funções do governo*. Trad. André Villa-lobos. 21 p. (Mimeogr.).

40. MABOGUNJE, Akin L. Cooperação e governança metropolitana. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 42, n. 216, p. 09-25, jul./set. 1995.
41. MACHADO JR., J. Teixeira. Regionalização ou municipalização do Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 63 / 64, p. 171-83, jul./86 – jan./87. (UFMG)
42. MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. *Região metropolitana e poder*. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, 1985. 160 p. (Dissertação, Mestrado em Ciência Política).
43. MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Trad. Manoel I. de Lacerda Santos Jr. Brasília: Ed. UnB, 1981. 183 p.
44. MINAS GERAIS. *Nova Constituição do Estado de Minas Gerais* - promulgada em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Del Rey, 1990. 197 p.
45. MORAES, Fernanda Borges de. *Gestão metropolitana: uma reflexão sobre sua trajetória e perspectivas a partir da experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Instituto de Geociências da UFMG, 1996. 169 p. (Dissertação, Mestrado em Geografia).
46. MUNIZ, Reynaldo Maia. Reforma de Estado en América Latina: descentralización o decadencia del Estado-Nación? In: MERINO, M. (org.). *Cambio político y gobernabilidad*, México - D.F.: Conacyt, 1993. p. 103-30.
47. PEREIRA FILHO, Carlos, REZENDE, Flávio, MARINHO, Geraldo. *Descentralização: valorização da esfera pública?* Belo Horizonte: V Encontro Nacional da ANPUR, 1993. 16 p. (Ensaio).
48. PLAMBEL. *Sistema de gestão metropolitana - proposta de reformulação diante da nova ordem constitucional*. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1989. 100 p.
49. PÍREZ, Pedro. *Municipio, necesidades sociales y política local: La Rioja, Resistencia y Zárate*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991. 228 p.
50. PITKIN, Hanna Feneichel. O conceito de representação. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam (org^s). *Política e sociedade – vol.2*. São Paulo: Ed. Nacional, 1981-1983. p. 08-22.
51. PÔSSA, Jorge. Federalismo em xeque. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 12, p. 20-3, out./dez. 1995.
52. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, Lago, Luciana Corrêa do. Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social São Paulo em Perspectiva – *Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, vol.9, n. 2, p. 25-32, abr./jun. 1995.
53. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Gestão das grandes cidades: avaliação e desafios*. Rio de Janeiro: IPPUR / UFRJ, [1994?]. 16 p. (Ensaio).
54. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JR., Orlando Alves dos (org^s). *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 432 p.
55. SANTOS, Flávia Pessoa, NORONHA, Leonardo. Aspectos jurídicos do federalismo. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte, n. 25, p. 26-33, jan./mar. 1999.
56. SCHMITT, Rogério Augusto. Teoria e prática da representação proporcional. *ARCHE – Interdisciplinar*, Rio de Janeiro, vol. 4, p. 05-31, 1993.
57. SERRA, Geraldo. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel / USP, 1991.
58. SOUTO-MAIOR, Joel. A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 39, n. 204, p. 49-65, jul./set. 1992.
59. SOUZA, Celina Maria. Gestão urbana na constituição de 1988. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v. 36, n. 192, p. 12-27, jul./set. 1989.

60. SOUZA, Maria Adélia A. de. A Metrópole Global: uma reflexão sobre o espaço intrametropolitano. *São Paulo em Perspectiva – Revista da Fundação SEADE*, São Paulo, vol.9, n. 2, p. 3-6, abr./jun. 1995.
61. VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. *Transporte urbano, espaço eqüidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Editoras Unidas, 1996. 174 p.
62. VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP / Lincoln Institute, 1998. 373 p.
63. WILHEIM, Jorge. As cidades da Nova República. In: CASTRO, Antonio E. et al. *Política urbana: a produção e o consumo da cidade*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985. p.31-43.

*

*

*