

REGIÕES METROPOLITANAS: CONDICIONANTES DO REGIME POLÍTICO*

CELINA SOUZA

Nos anos sessenta e setenta, os debates sobre temas relacionados com a urbanização brasileira estiveram no centro da agenda de várias instituições. Governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade e de um país que haviam se urbanizado muito rapidamente. Entre os temas desses debates, destacava-se o da região metropolitana, tanto do ponto de vista político, social e econômico, como instrumental e de gestão, isto é, institucional, administrativo e financeiro. As respostas governamentais ao debate metropolitano são conhecidas: foram criadas, por legislação federal (Lei Complementar 14/73), nove regiões metropolitanas (RMs) nas principais capitais brasileiras, com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano”, sob o comando do estado-membro e sob financiamento federal.

Análises e avaliações dessa experiência, embora não muito abundantes, fogem aos objetivos deste trabalho. O que merece registro é a constatação de que as RMs, assim como as entidades estaduais criadas para geri-las, passaram por experiências variadas, mas todas experimentaram o agravamento dos conflitos de competência entre esferas de governo e entre unidades da mesma esfera, ou seja, conflitos e tensões nas relações inter e intra-governamentais. No entanto, conflitos de competência, de jurisdição, de poder e por recursos financeiros são da natureza mesma do sistema federativo e das relações intergovernamentais, ainda que em situações de alta centralização, como a registrada no regime militar.

* Sou grata a Marcus André Melo pelos excelentes comentários e críticas a uma versão anterior deste trabalho.

Quadro 1 - Emendas sobre Regiões Metropolitanas Propostas pelos Constituintes de 1988

Constituinte	Partido	Estado	Emenda
A. Feitosa	P MDB	BA	Os estados devem instituir RMs
A. Neves	P MDB	MG	Os estados devem instituir RMs
A. Britto	P MDB	RS	Expansão dos poderes e funções das RMs
A. Britto	P MDB	RS	Estados e municípios poderão instituir regiões além das metropolitanas
C. Maia	P DT	RJ	Toda RM com mais de 5 milhões de habitantes deve ser transformada em estado
D. Arneiro	P MDB	RJ	Criação de RMs
H. Rosas	P MDB	SP	Definição de funções metropolitanas
J. Grecco	P MDB	SP	Regulamentação das RMs
L. Freire	P MDB	PE	As RMs devem ter representação política própria
M. Fruet	P MDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
N. Friedrich	P MDB	PR	As RMs devem ter representação política própria
S. Sessim	P FL	RJ	Criação de RMs e de regiões urbanas
W. Ornelas	P FL	BA	Criação de RMs como instâncias administrativas

Fonte: Extraído do banco de dados do Prodasen.

Passadas poucas décadas da institucionalização da gestão metropolitana no Brasil, a maioria das experiências foi interrompida nos anos 90, gerando algumas perguntas que ainda buscam respostas, em especial para dois conjuntos de questões. O primeiro se reporta à compreensão de por que as RMs perderam espaço na agenda política quando o processo de redemocratização se iniciou e por que a maioria das entidades estaduais criadas para geri-las não sobreviveu à redemocratização. O segundo diz respeito ao papel das RMs no sistema federativo brasileiro e nas relações intergovernamentais, enfatizando, sobretudo, a questão da cooperação (ou da falta de cooperação) entre entes governamentais. Tais questões tornam-se ainda mais importantes porque o tema metropolitano (ou o das grandes cidades) e o da sua gestão, silenciado nos anos 90, começa, lentamente, a ressurgir na agenda pública, embora ainda restrito aos fóruns acadêmicos e técnicos.

Este trabalho tem o objetivo de discutir a questão metropolitana, relacionando-a à influência do regime político, mas também ao sistema federativo e à dinâmica das relações intergovernamentais. Análises recentes em torno da chamada questão metropolitana no Brasil tendem a não estabelecer ligações entre essas três variáveis – regime político, federalismo e relações intergovernamentais – razão pela qual os atuais entraves à retomada da questão metropolitana são explicados, em geral, como decorrentes principalmente dos constrangimentos político-partidários e

financeiros dos municípios, dos estados e do governo federal. Esses estrangimentos, ainda segundo essas análises, limitariam a opção por formatos metropolitanos de gestão do território. Tais análises, todavia, são, a meu ver, limitadas e não explicam por que as experiências de gestão metropolitana foram desativadas, total ou parcialmente, após a redemocratização. Em contraponto a essas análises, argumento que os estrangimentos atuais relativos à gestão metropolitana encontram-se mais no passado do que no presente. Isto porque a forma como foram feitas as escolhas institucionais relativas à primeira experiência de gestão metropolitana no Brasil, realizada nos anos 70, fortemente associada ao autoritarismo e à centralização do regime que as instituiu, desconsiderando variáveis cruciais do sistema democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais, marcou sua trajetória, influenciando escolhas subsequentes.

Esse argumento se apóia no conceito de *path dependency* (rota dependente). *Path dependency*, ou retornos crescentes (*increasing returns*) significa que acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente. O uso do conceito demanda o entendimento sobre o que existe nas instituições que influenciará escolhas futuras, mas também como as instituições e as “construções mentais” dos atores (no jargão da *path dependence*) interagem nesse processo (North, 1995: 25). *Path dependency* não significa apenas que a história e o passado contam, mas sim que, nas palavras de Levi (1997: 28), quando um país (ou uma região) adota um determinado caminho, os custos de mudá-lo são muito altos. O conceito de *path dependency* nos mostra que mudanças significativas de regime conduzirão a alterações em outras características políticas e sociais.⁹ Portanto, eventos anteriores influenciam os resultados e a trajetória de certas decisões, mas não levam necessariamente a movimentos na mesma direção que prevalecia no passado. O conceito de *path dependency* é importante exatamente porque pode haver uma reação ao

⁹ Para North (1990: 104), a noção de *path dependency* não se aplica a toda e qualquer mudança, mas apenas às institucionais e às tecnológicas, sendo o entendimento das primeiras mais complexo. Como mostra Pierson (2000a), a noção de *path dependency* tem sido aplicada ao entendimento de processos políticos diversos, em especial nos estudos comparativos, desde o trabalho de Lipset e Rokkan sobre os sistemas partidários europeus, passando pela análise dos movimentos sindicais na América Latina, realizada por Collier e Collier, até a explicação de Ertman sobre os processos de construção do Estado na Europa. As referências desses trabalhos, assim como uma excelente discussão sobre a aplicabilidade desse conceito na ciência política, podem ser encontradas em Pierson (2000a e 2000b).

path anterior, levando-o a outra direção (Pierson, 2000a: 252). Ademais, a utilização do conceito, como argumenta Pierson (2000a; 2000b), pode liberar os cientistas políticos de explicações funcionalistas sobre o papel e os objetivos das instituições e dos atores políticos e sociais.

A questão em análise – por que as entidades metropolitanas não sobreviveram à redemocratização – pode ser, portanto, melhor compreendida com a ajuda do conceito de *path dependency*, dado que as entidades gestoras das RMs, criadas pelo regime militar como resposta à urbanização acelerada dos anos 70, se mostraram incompatíveis com a mudança de regime político, de autoritário para democrático. Mostraram-se também incompatíveis com a trajetória histórica dos municípios brasileiros, além de não terem sido capazes de criar mecanismos de cooperação entre os entes governamentais ou de constituir relações intergovernamentais voltadas para a governança urbana/metropolitana. Como resultado, as escolhas feitas pelos constituintes nacionais e estaduais, no mais importante momento crítico (*critical juncture*) da redemocratização, que foi a elaboração de uma nova constituição, foram influenciadas pelas escolhas feitas anteriormente em relação às entidades metropolitanas e a forma de administrar as grandes cidades.¹⁰

Os constituintes de 1988, ao romperem com os modelos e as práticas de centralização, às quais as RMs estavam associadas, mostraram que não havia espaço (ou os custos seriam muito altos) para se reverter a equação centralização + autoritarismo que marcou a institucionalização das RMs brasileiras no regime militar. Ademais, a criação de incentivos à cooperação entre entes governamentais, marca de uma gestão metropolitana, também foi estrangida pela rota adotada desde os anos trinta, de preponderância de decisões federais sobre as políticas públicas, apesar de momentos de desconcentração política e financeira para as esferas subnacionais, principalmente para as locais/municipais.

Apresentada uma hipótese explicativa para a primeira questão em análise, isto é, por que a gestão metropolitana não sobreviveu à redemocratização, o artigo discute, em seguida, a gestão metropolitana frente aos conceitos de federalismo e de relações intergovernamentais. A seção seguinte apresenta o tratamento dado às RMs pela Constituição de 1988. Por fim, sintetizo as principais questões discutidas no trabalho e apresento algumas considerações finais.

¹⁰ A noção de momento crítico está associada ao conceito de *path dependency*. Momentos críticos significam eventos de reconstrução e mudanças que podem implicar tanto caminhos (rotas) diferentes dos do passado, como também influências legadas do passado.

AS METRÓPOLES E O FEDERALISMO BRASILEIRO

Sistemas políticos federais são baseados em teorias políticas e sociais sobre o federalismo, as quais, embora com divergências, buscam explicar, entre outras coisas, as relações que se estabelecem entre os entes constitutivos da Federação. No caso brasileiro, após a Constituição de 1988, os entes constitutivos da Federação não se restringem aos estados, mas incluem também os municípios, além de os municípios nunca terem sido uma criação dos estados, como em muitos países federais. No entanto, a teoria do federalismo não incorpora elementos relacionados às esferas locais de poder territorial, considerando a divisão territorial de poder como restrita às instâncias de manifestação da diversidade – os estados – e de manifestação da unidade – a União. Portanto, a divisão de poder territorial que caracteriza as Federações se materializa na conciliação desses dois objetivos – unidade e diversidade –, que se transformam em espaços territoriais de análise na teoria do federalismo. Isso exclui da análise baseada nessa teoria a questão de um terceiro espaço territorial que detém garantias asseguradas constitucionalmente, tornando-os relativamente autônomos dos seus criadores na maioria das Federações, ou seja, os estados.

Porque a teoria do federalismo não incorpora a situação de espaços territoriais que possuem garantias constitucionais próprias, inclusive tributárias, os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização/centralização precisam ser utilizados para analisar situações como a brasileira, tornando-se de crucial importância para o melhor entendimento de como o federalismo atua na prática. O uso desses dois conceitos pode iluminar a análise sobre a distribuição de poder territorial em países como o Brasil, onde os municípios assumem papel de destaque, não pela existência de políticas descentralizadas, mas pelo seu relativo descolamento da jurisdição dos estados. Ademais, e como argumenta Melo (1993: 85), “a ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira”. No caso das RMs, esses temas são ainda mais cruciais na medida em que os arranjos políticos, institucionais, administrativos e financeiros que a elas se aplicam requerem articulações e cooperação entre as três esferas de governo.

Análises sobre esses temas – federalismo, relações intergovernamentais e descentralização/centralização – são em geral dificultadas por problemas de definição. O federalismo se distingue dos dois demais conceitos porque a) extrapola a análise das relações entre as instâncias governamentais

pela incorporação de princípios normativos e mandamentos constitucionais sobre essas relações, inclusive aqueles relacionados com a distribuição de poder; e b) apesar de o federalismo estar muitas vezes acompanhado da descentralização e influenciar a forma como as relações intergovernamentais se manifestam, o federalismo não se confunde com os dois outros conceitos porque países unitários podem optar por políticas descentralizadas e possuem sofisticados e complexos sistemas de relações intergovernamentais.

Em sentido amplo, o federalismo refere-se à associação de pessoas e instituições, por consentimento mútuo e com propósitos específicos, sem o sacrifício das identidades individuais (Harman, 1992: 337). Do ponto de vista do Estado-Nação, as Federações são arranjos institucionais dentro de um estado soberano que se distinguem de outros arranjos pelo fato do governo central incorporar as unidades regionais nos seus procedimentos decisórios, por força de determinação constitucional (King, 1982: 77).

A mais conhecida e sintética definição de federalismo foi formulada por Elazar (1984): *self-rule/shared rule*, ou seja, regras próprias/regras partilhadas. Essa aparentemente simples definição esconde, no entanto, um sistema altamente complexo e evado de tensões. Isto porque a construção e manutenção de um sistema político voltado para a divisão de poder territorial, tanto político como tributário, sem promover desequilíbrio entre os entes constitutivos, é tarefa intrinsecamente contraditória, gerando, portanto, conflitos e tensões.

As definições de federalismo acima apresentadas mostram que o mesmo tem duas dimensões principais: desenho constitucional e partilha de poder territorial.¹¹ Esta última dimensão do federalismo é a que mais interessa à análise das RMs. Isto porque a dimensão territorial do federalismo lida com a distribuição formal de poder dentro do território através de arranjos institucionais constitucionalmente garantidos capazes de, nas palavras de Duchacek (1987: 17), dar conta da necessidade de assegurar um equilíbrio flexível entre a óbvia necessidade de preservar a unidade (e comando) e a igualmente óbvia necessidade de preservar a diversidade (e a participação).

¹¹ Outras dimensões do federalismo também são importantes. Sobre a dimensão ideológica do federalismo, ver Burgess (1993), e sobre sua aplicação ao caso brasileiro, ver Souza (1997). Existem também trabalhos que associam o federalismo ao conceito de democracia consociativa, tal como formulado por Lijphart (1984) e aplicado por Lamounier (1993) ao caso brasileiro. Há também a grande contribuição de importantes teóricos como Dahl (1986), associando o federalismo à democracia, e Riker (1964), com destaque para a sua tese sobre o papel dos partidos políticos descentralizados como forma de controle do governo central. Para um debate sobre as teses de Riker, ver Arretche (2001) e Stepan (2000). Para uma revisão do federalismo na literatura e no debate da ciência política brasileira, ver Almeida (2001).

A importância da dimensão territorial do federalismo deve-se ao fato de que o federalismo não ocorre em um vazio político-institucional, socioeconômico ou histórico. Assim, a dinâmica da economia política, dos partidos políticos e da cultura política devem se agregar a outras manifestações territoriais do federalismo, tais como a distribuição de poder dentro do Legislativo e entre níveis de governo, o papel do Judiciário, a alocação de recursos fiscais e de responsabilidades e as garantias constitucionais dos entes que compõem a Federação. Acrescente-se ainda a importância de analisar, sob a ótica do federalismo, as mudanças na distribuição de poder territorial realizadas em determinados momentos críticos, tais como na refundação das instituições promovidas quando novas constituições são escritas. Essas variáveis devem ser analisadas não só a partir dos mandamentos constitucionais, mas também do ponto de vista da sua operacionalização.

O federalismo brasileiro enquanto instituição tem sido moldado por arranjos políticos e territoriais construídos ao longo da nossa história. Esses arranjos se refletiram em cada uma das constituições brasileiras, mostrando que as relações federativas têm se movido através de um *continuum*, que saiu de um federalismo “isolado” dos primeiros anos republicanos para a centralização nos regimes autoritários, até chegar à sua atual configuração, onde o poder entre os entes constitutivos da Federação e das instituições a eles relacionados encontra-se mais equilibrado. No entanto, a presença marcante da União, em particular sua capacidade de legislar sobre temas comuns aos demais entes constitutivos da Federação, tem sido a principal marca da Federação brasileira desde os anos trinta. Mas também tem sido a marca desta Federação as respostas favoráveis às demandas municipais nos momentos críticos de restauração dos regimes democráticos.¹²

O federalismo redesenhado pela Constituição de 1988 resultou do clima de entusiasmo e otimismo sobre o futuro do país e onde o poder político e tributário dos entes constitutivos da Federação se tornou mais equilibrado. Do ponto de vista do poder político, as lideranças subnacionais desempenharam papel crucial na redemocratização, em especial os governadores eleitos em 1982¹³, e continuam desempenhando papel importante na sustentação das coalizões de governo na esfera nacional. Do ponto de vista tributário, estados e municípios tiveram seus recursos ampliados,

¹² Melo (1993) analisa a forte penetração dos interesses municipais na Constituinte de 1946 e Souza (2001b) na de 1988.

¹³ Sobre o papel dos governadores na transição democrática, ver Abrucio (1998) e Sallum Jr. (1996).

principalmente por duas vias. A primeira, pela transferência de vários impostos federais para os estados e municípios, aumentando suas bases tributárias, em especial a do principal imposto estadual, o ICMS, do qual uma parcela é partilhada com os municípios. A Constituição concedeu ainda maior liberdade aos estados para determinar os critérios de cobrança do ICMS e grande liberdade no seu uso, os únicos limites sendo a transferência para os municípios de 25% do ICMS e um percentual dos seus recursos a ser aplicado na educação.¹⁴ Ao adotarem essa fórmula, os constituintes evitaram as reações contrárias dos estados economicamente mais fortes, dado que o ICMS é também o maior imposto em termos absolutos. A segunda forma de aumento das receitas subnacionais se deu pelo incremento do percentual das transferências dos impostos federais que constituem os fundos de participação (FPE e FPM). Esses fundos adotam um critério de distribuição que beneficia os estados e municípios mais frágeis economicamente, visando a diminuição do desequilíbrio fiscal horizontal. No entanto, nos embates entre os interesses estaduais e os municipais travados nos bastidores da Constituinte de 1988, os municípios saíram vencedores no que se refere ao aumento relativo de suas receitas.

A Constituição de 1988 também aprovou outras medidas de fortalecimento dos governos subnacionais, tais como: a) os municípios passaram a ter o direito de promulgar suas próprias leis orgânicas, antes de competência estadual, com exceção de alguns poucos estados; e b) a criação das regiões metropolitanas se deslocou da competência federal para a estadual. No entanto, a Constituição manteve a tradição de reter grande parte do monopólio legislativo na esfera federal, limitando sobretudo a capacidade das esferas subnacionais de adotarem políticas próprias. Esse fato, em geral pouco lembrado, é uma das principais características do federalismo brasileiro.¹⁵

Apesar de ter havido mudanças na Federação como resultado da redemocratização e da descentralização, profundos desequilíbrios inter e

¹⁴ Várias emendas constitucionais e leis ordinárias vêm reduzindo o grau de liberdade das esferas subnacionais no uso de seus recursos tributários. Dois exemplos são o Fundef – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – e a Emenda Constitucional no. 29/2000, que determina parcela das receitas subnacionais que deverá ser aplicada na saúde. A Lei de Responsabilidade Fiscal também impõe limites nos gastos públicos, embora esses limites se apliquem aos três níveis de governo e aos demais poderes além do Executivo.

¹⁵ A Constituição determina, por exemplo, que questões que estão na esfera da competência concorrente, tais como energia elétrica, trânsito, tráfego, minas, recursos minerais e educação, dependem de legislação federal.

intra-regionais persistem. Esses desequilíbrios afetam os resultados da redemocratização, da descentralização e das relações intergovernamentais, criando contradições e tensões para o federalismo. No caso das RMs, esses desequilíbrios são ainda mais visíveis e se expressam pelo peso político, financeiro e populacional do município-capital e pelo peso financeiro dos municípios mais industrializados em relação aos demais.

No entanto, como argumentado anteriormente (Souza, 1997; 2002), o federalismo no Brasil sempre foi uma instituição desenhada para amortecer as profundas disparidades inter e intra-regionais. Essas disparidades fazem com que a capacidade dos governos locais no interior de uma mesma RM seja altamente diversificada. Esses desequilíbrios, que se expressam entre as macro-regiões, no seu interior e dentro das micro-regiões, geram tensões para o federalismo e para as relações intergovernamentais. Essas tensões não são, todavia, produto do federalismo em si. As possibilidades dessas tensões serem enfrentadas dependem menos do federalismo enquanto instituição e mais do equacionamento de conflitos políticos mais amplos.

O desenho do federalismo feito em 1988 está sendo modificado desde 1994, com a implantação do Plano Real. Como decorrência da necessidade de se manter o controle da inflação, várias políticas foram redesenhadas, promovendo sensíveis e sutis mudanças no arranjo federativo desenhado pela Constituição de 1988. Essas novas políticas aumentaram o volume das receitas federais não-partilhadas com as esferas subnacionais, vincularam receitas estaduais e locais a determinadas funções, em especial educação e saúde, e restringiram a liberdade de alocação de recursos subnacionais, que foi uma das marcas da Constituição de 1988. Assim, pode-se argumentar que o federalismo brasileiro redesenhado com a redemocratização passou por três momentos distintos. O primeiro, logo após a promulgação da Constituição, muito marcado pelas dificuldades iniciais de adaptação a um novo formato federativo. O segundo, com o início do Plano Real, deu visibilidade ao tamanho das dívidas dos estados e dos grandes municípios, contribuindo para que o governo federal reassumisse a liderança no encaminhamento de soluções para o alto endividamento das esferas subnacionais. E o terceiro, marcado por vários eventos e medidas constitucionais e de política monetária que estão promovendo uma tendência ao maior controle dos recursos tributários subnacionais pelo governo federal e maior centralização dos recursos públicos nacionais.

Em um país federativo como o Brasil, onde as três esferas de governo possuem, ao mesmo tempo, relativo grau de autonomia, grande

interdependência política e tributária mas escassos mecanismos de cooperação, onde o desequilíbrio inter e intra-regional não tem sido enfrentado e onde a experiência de gestão metropolitana foi realizada em período autoritário, a questão institucional das RMs se torna mais complexa.¹⁶ Devido às escolhas feitas pelos constituintes de 1988 sobre o formato político-institucional das RMs, analisada adiante, aliado a novas formas de gestão pública que vêm sendo introduzidas na maioria dos países ocidentais e aos desequilíbrios no interior das RMs, o tema das relações intergovernamentais (RIGs) passa a ter grande relevância para a discussão das RMs.

No entanto, como mencionado acima, conflitos e tensões são inerentes a sistemas federais e às RIGs, embora em situações de alta desigualdade e escassos mecanismos de cooperação esses conflitos tornem-se mais acirrados. A gestão metropolitana introduz mais um elemento nessas tensões, ao incorporar um novo ente ou uma nova forma de gestão territorial aos já existentes, mesmo que apenas de conteúdo eminentemente administrativo.

METRÓPOLES E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

O surgimento do Estado-Nação gerou a expansão do papel dos governos, criando também tensões relativas à distribuição de poder entre esferas públicas. No decorrer do século XX, complexos arranjos e articulações foram montados em função das relações intergovernamentais (RIGs), dos quais os voltados para a gestão metropolitana são um exemplo. Em países federais como o Brasil, onde os municípios não são uma criação dos estados e detêm garantias constitucionais próprias, a principal questão sobre a qual o estudo das RIGs repousa diz respeito a como três esferas governamentais relativamente autônomas mas bastante interdependentes se articulam para resolver problemas comuns.

Não existem grandes conflitos envolvendo o conceito de RIGs. As RIGs estudam as relações entre diferentes níveis de governo. No entanto, distintos ramos das ciências sociais disputam como abordar os estudos relativos às RIGs. Smith (1985) sumariza esse debate afirmando que a abordagem histórico-legal focaliza as mudanças institucionais e procedi-

¹⁶ Para uma análise relacionando a questão metropolitana ao federalismo não-cooperativo do Brasil, ver Melo (2002: 353-357).

mentais que alteram a distribuição de poder entre níveis de governo. A abordagem da *community politics* (ou poder local, como alguns a traduzem) ressalta a importância dos contextos político e econômico locais na neutralização de mudanças nas RIGs. Os estudos organizacionais chamam a atenção para a natureza multidimensional das RIGs.

Parte da literatura sobre escolha racional define as RIGs de forma mais abrangente, focalizando na relação entre os formuladores de políticas públicas (em geral, os legisladores) e os implementadores da política (em geral, a burocracia).¹⁷ Pesquisas também baseadas na teoria da escolha racional por autoras como Elinor Ostrom e Margaret Levi nos trazem importantes contribuições para o debate sobre os incentivos e os constrangimentos encontrados na formulação e implementação de políticas cooperativas. Apesar de reconhecerem que muitas pesquisas empíricas ainda são necessárias para que a teoria da ação coletiva possa ser usada como referencial teórico na análise de políticas, sejam elas lideradas pelos governos ou por grupos de indivíduos, Ostrom (1990) e Levi (1997) vêm ampliando nosso conhecimento sobre os problemas de cooperação.

Existe também outra forma de se analisar as RIGs, particularmente importante para países como o Brasil, que, na última década, desenvolveu complexos, porém limitados, sistemas de relações intergovernamentais para implementar políticas sociais. Trata-se da visão das RIGs como uma combinação de estruturas e processos que interagem continuamente. Esses padrões de interação ocorrem de forma extra-institucional e são legitimados pela prática, por legislação ou tão-somente por decisões dos Executivos. Aqueles envolvidos nesse processo desenvolvem trocas mútuas, as quais criam, também, novas estruturas e novos processos. Essas relações são orientadas pelas políticas públicas e centradas na solução de problemas decorrentes de sua implementação. Elas variam no tempo e no conteúdo, mas permanecem moldando diferentes padrões das RIGs. Obviamente, esse formato das RIGs é também gerador de novos conflitos. No entanto, o encaminhamento dos conflitos não se resume a encontrar soluções via a alocação racional de responsabilidades ou de recursos. Como defendido por Chapman (1993), esses conflitos não devem ser vistos simplesmente como uma disputa entre esferas de governo, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre

¹⁷ Para maiores detalhes sobre a questão das RIGs pela ótica da escolha racional, ver Shepsle e Bonchek (1997: 345-379).

essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas).¹⁸

No caso das RMs, essas diferentes abordagens das RIGs assumem relevância pela entrada de mais um ente na gestão governamental, sobrepondo-se ou superpondo-se aos já existentes. Ou seja, nas RMs, as três esferas de governo e seus legislativos têm um papel, assim como o setor privado, as empresas prestadoras de serviços públicos, as organizações não-governamentais voltadas para as mais variadas demandas e prestações de serviços, e diversos segmentos da sociedade civil. Se nas cidades em geral tais instituições e atores têm um papel a desempenhar, nas RMs eles se multiplicam pela quantidade de interesses econômicos, sociais e políticos que convivem ou que entram em conflito nas grandes cidades. Além do mais, essas relações estão hoje se expandindo para além dos limites dos governos, do setor privado e do Terceiro Setor, com a entrada de organizações multilaterais e supranacionais nas decisões e no financiamento de políticas públicas, especialmente as sociais e as locais/metropolitanas, deslocando o foco de análise para além dos governos e caracterizando o que vem sendo chamado de “governança de múltiplo nível”.¹⁹

Assim, o entendimento sobre como os conflitos são negociados se torna mais importante para os objetivos de qualquer análise sobre as RIGs que resultam de políticas e de formas de gestão metropolitanas do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem. O encaminhamento de conflitos no âmbito das RIGs gera padrões que se sustentam em estruturas e processos muitas vezes mais informais do que formais, gerando também padrões extraconstitucionais e extralegis de articulação.

Ainda sob a ótica das relações intergovernamentais, as RMs requerem, também, a mudança da escala territorial do planejamento e da gestão do território, fazendo emergir a chamada cidade-região.²⁰ No entanto,

¹⁸ A visão das RIGs como uma combinação de estruturas e processos foi também desenvolvida por Anton (1989)

¹⁹ Este conceito se refere a trocas negociadas entre sistemas de governança em diferentes níveis institucionais, reduzindo ou abolindo comandos hierárquicos e formas de controle tradicionais. A base do conceito está na negociação, e não na submissão, e na mobilização conjunta das esferas pública e privada. Sobre o conceito e suas implicações, ver Pierre e Stoker (2000).

²⁰ Tewdwr-Jones e McNeill (2000) definem cidade-região como aquela relacionada com um nível estratégico e político de administração e de *policy making*, que ultrapassa as fronteiras administrativas e políticas de um só governo local, para incorporar questões urbanas e não apenas locais. Essa definição, segundo os autores, inclui instituições e agências locais e regionais que têm interesses em questões urbanas e de desenvolvimento econômico, as quais, juntas, formam um nível estratégico de *policy making* para formular e implementar políticas públicas em escala metropolitana.

dado que a Constituição de 1988 delegou aos estados competência sobre as RMs sem criar mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo e sem prover recursos financeiros específicos, como no modelo anterior, a ausência de estruturas políticas e administrativas nas RMs nos últimos quinze anos transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo. Como consequência, o tratamento da cidade como região inexistente e a cooperação entre municípios que conformam uma dada RM é extremamente rara.²¹ Ademais, encontrar soluções para os problemas urbanos/metropolitanos tornou-se ainda mais difícil com a saída do governo federal do seu papel de financiador das políticas de habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, como resultado da política de ajuste fiscal.²²

Em síntese, a gestão metropolitana cria novas fontes de tensões nas RIGs, em especial em países federativos onde as três esferas de governo, bem como seus legislativos, convivem no instável equilíbrio que implica a gestão de um sistema político onde o poder é ao mesmo tempo dividido e compartilhado dentro do mesmo espaço territorial. O nosso histórico desequilíbrio inter e intra-regional contribuiu para agravar essas tensões. Ademais, com a entrada de novos atores no processo decisório e no financiamento de políticas públicas, as RIGs, embora sejam realizadas no âmbito dos governos, não mais se restringem apenas aos governos, mas passam a incorporar a presença desses novos atores e instituições, com lógicas e agendas diferenciadas e até mesmo contraditórias. Por último, sem mecanismos que incentivem a cooperação entre os três níveis de governo, as questões metropolitanas são tratadas ora como uma questão estadual, ora como uma questão meramente local.²³

²¹ Uma exceção é o Consórcio do ABC, cuja experiência foi analisada, por exemplo, por Abrucio e Soares (2001) e Klink (2001). No entanto, o Consórcio do ABC é constituído apenas por sete dos trinta e nove municípios da Região Metropolitana de São Paulo e não conta com a participação do município da capital.

²² Para uma análise das políticas urbanas recentes no Brasil, ou melhor, das não-políticas, ver, entre outros, Melo (2002).

²³ Os governos estaduais são em geral responsáveis, nas RMs, por ações nas áreas de habitação, saneamento, abastecimento de água, transporte inter-municipal e pelos sistemas de metrô, com escassa ou nenhuma participação dos municípios.

O CENÁRIO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição de 1988 e a maioria das Constituições estaduais de 1989 deixaram de contemplar uma questão considerada crucial na década de setenta, qual seja, o estatuto jurídico-político e administrativo dos territórios que rompem as fronteiras estritamente municipais para assumirem contornos mais amplos e complexos.²⁴

Embora a Constituição de 1988 tenha incorporado um capítulo sobre a política urbana, onde alguns instrumentos jurídicos e urbanísticos de regulação do território foram contemplados, não foi politicamente possível avançar, pelas razões acima expostas, principalmente pela associação entre gestão metropolitana e autoritarismo, na ampliação de instrumentos de gestão metropolitana, nem mesmo na proposição de novas formas de gestão do território capazes de absorver a realidade de muitas cidades brasileiras que se transformaram em metrópoles e em aglomerações urbanas.

Significativo da falta de ressonância do estatuto político das RMs é o Quadro 1, que lista as emendas sobre o tema apresentadas ao projeto da Constituição. Anteriormente a esta fase, ainda na Comissão sobre a Organização do Estado, onde o estatuto das RMs se inseriu, as propostas sobre o assunto tiveram pouca ressonância e não conseguiram mobilizar os membros da Comissão.²⁵

A Constituinte chegou à sua fase final registrando o recebimento de 35.111 emendas de parlamentares e 122 da sociedade (Souza, 1997). O Quadro 1 mostra que o estatuto das RMs recebeu apenas 14 propostas de emendas de parlamentares frente às mais de 35 mil acima mencionadas e que houve um pequeno embate entre aqueles que defendiam que as RMs tivessem representação política própria, em oposição aos que defendiam sua existência enquanto instância administrativa. Uma questão até hoje pouco debatida também passou ao largo das discussões na Constituinte: por que precisamos de RMs, dado que em muitos países tais instâncias inexistem? Houve, no entanto, consenso sobre a necessidade de preservar a noção de RM na moldura constitucional e de delegar

²⁴ Os anos setenta marcaram a passagem do Brasil de um país eminentemente rural para urbano. Dos anos setenta em diante, as taxas de urbanização não pararam de crescer, passando de 56% em 1970 para 75,5% em 1991 e 81,25% em 200

²⁵ Para maiores detalhes sobre a Comissão de Organização do Estado na Constituinte de 1988, ver Souza (1997, 2001b).

ao estado-membro a sua instituição, em oposição ao modelo então vigente, onde as RMs eram instituídas pelo governo federal. Tal consenso inseriu-se no espírito descentralizador da Constituinte de 1988 e na rejeição a muitas políticas adotadas pelo regime militar.

Os constituintes também não conseguiram enfrentar uma questão fundamental em uma Federação marcada pela interdependência financeira e nas políticas públicas. Isto porque mecanismos ou instituições de relações intergovernamentais e de cooperação entre entes governamentais não foram concebidos por uma Constituição que regulou detalhadamente não só direitos e garantias individuais e coletivos e as regras de funcionamento das instituições, mas também inúmeras políticas públicas, sendo, portanto, uma Constituição também programática. No entanto, ao determinar a participação dos três entes federativos na provisão de políticas públicas, a Constituição não definiu os mecanismos de cooperação que guiariam as relações entre eles. O artigo 23 da Constituição de 1988, no seu parágrafo único, determina que lei complementar “fixará normas de cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. No entanto, a lei complementar não só não foi promulgada como parece não constar da agenda política.

A ausência de regras formais regulando as relações intergovernamentais não significa que essas relações não existam. Os governos locais e estaduais partilham vários impostos com o governo federal, os governos locais também partilham impostos com o governo estadual, assim como existem políticas públicas, principalmente educação fundamental e saúde, onde o governo federal aporta recursos para estados e municípios, de acordo com o que determinam emendas constitucionais promulgadas após a Constituição. No entanto, com exceção dessas duas políticas públicas, as relações governamentais são marcadas por competição e conflito. Apesar dos constituintes brasileiros caminharem na direção do chamado federalismo cooperativo, já que competências concorrentes entre as três esferas de governo sempre existiram nas diversas constituições brasileiras e foram ampliadas pela de 1988, particularmente no que se refere à formulação e implementação de políticas públicas, as relações intergovernamentais têm sido motivo de escassa preocupação dos legisladores constituintes. Mais recentemente, essas relações têm sido criadas apenas por iniciativa do governo federal e estão restritas a algumas poucas políticas sociais. No que se refere às relações entre os

governos locais e entre estes e os estados, a competição e o conflito têm sido constantes, particularmente no interior das RMs.²⁶

Como mencionado acima, em países federativos a forma, o conteúdo e as regras formais e informais que regem as relações intergovernamentais fornecem importantes pistas sobre como o federalismo opera na prática. Assim, e pelas razões já mencionadas, outorgar o rótulo de centralizado ou descentralizado ao federalismo brasileiro parece não dar conta da sua atual complexidade. O formato do federalismo introduzido pela Constituição de 1988 e pela legislação federal posterior pode ser caracterizado como um sistema que conta com um alto grau de federalização das políticas públicas, com limitações à autonomia das esferas subnacionais na produção de legislação, esta última também limitada por decisões judiciais, e com poucos poderes constitucionais alocados aos estados e municípios. Por outro lado, as esferas subnacionais detêm hoje considerável autonomia administrativa, grande responsabilidade na implementação de políticas públicas e participação nos recursos públicos nacionais sem precedentes na história constitucional brasileira e *vis-à-vis* outros países em desenvolvimento, apesar da relativa centralização ocorrida nos últimos anos. A inserção da gestão metropolitana nesse complexo formato federativo e de relações intergovernamentais é uma questão que ainda não está clara.

Assim como a Constituição Federal, as estaduais, em geral, não criaram mecanismos para a incorporação da gestão metropolitana do território nos seus respectivos espaços. Muitas delas também romperam com o conceito anteriormente vigente de RM, onde a variável política assumia importância relativa, além da econômica e da físico-espacial, ao permitir a criação de várias RMs no mesmo estado, mudando, assim, o conceito anteriormente existente e aproximando-o mais do modelo norte-americano.²⁷ Assim, a maioria das constituições estaduais demonstrou um certo mal-estar com a gestão do território metropolitano, embora com algumas exceções, como as constituições de São Paulo e do Espírito Santo.²⁸

26 Um dos exemplos de competição entre municípios que integram uma RM se dá em torno da cobrança de ISS, onde os municípios vizinhos do município-sede oferecem alíquotas menores para atrair empresas prestadoras de serviços.

27 Pelo modelo norte-americano, uma área metropolitana consiste de uma cidade-pólo com pelo menos 50.000 habitantes, circundada por condados (*counties*) urbanos, isto é, por localidades identificadas pelo Censo como possuidoras de grande parte de área contígua com alta densidade populacional.

28 Para maiores detalhes sobre este tema, ver Souza (1990), e para uma análise dos aspectos jurídico-políticos das RMs, ver Fernandes (1992).

O mal-estar dos constituintes com o estatuto das RMs não é difícil de explicar pela ótica do conceito de *path dependency*. Alguns fatores relacionados às decisões tomadas anteriormente pelo regime militar podem ser citados para a melhor compreensão dos constrangimentos impostos à gestão metropolitana quando da elaboração das novas regras constitucionais nos planos nacional e estadual. Primeiro, instituídas em 1967 pelo regime militar, as RMs sempre estiveram associadas aos objetivos de centralização e controle do território que marcaram os anos de autoritarismo. Como argumentado anteriormente (Souza, 1985), as RMs desempenharam o papel de braços avançados do governo federal nos territórios mais dinâmicos da Federação, tanto do ponto de vista político como econômico. Assim, a criação das RMs, a sua dependência dos recursos federais e das ações executivas estaduais, aliado ao formato de gestão que constrangia o papel dos municípios que as integravam e à ausência de eleições diretas para governador e para muitos prefeitos, marcaram a sua trajetória e a associaram a formas centralizadoras e autoritárias de gestão. Essas marcas e essa trajetória contrariavam frontalmente o clima que dominou o final dos anos oitenta e a agenda da redemocratização. Ou seja, fatores como a crescente urbanização, que continuou nas décadas seguintes à de setenta, não foram suficientes para romper com a rota do momento fundador das RMs, ou seja, sua associação com o regime autoritário. Ademais, o modelo de RM implantado pelos militares não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos. O modelo também não gerou uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas. Essas questões não estavam, e continuam não estando, na agenda dos políticos eleitos, dos cidadãos, dos grupos de interesse e nem mesmo da maior parte da burocracia, ficando restrita ao universo acadêmico e a alguns técnicos e planejadores urbanos.

O segundo fator é que os municípios brasileiros sempre gozaram de relativa autonomia decisória e financeira, em especial nos regimes democráticos. Criados ainda no regime colonial, muito antes da constituição da Federação, os municípios entraram no modelo metropolitano do regime militar como entes subalternos das decisões federais e das execuções estaduais. A rejeição a uma gestão metropolitana, que requer cooperação entre diferentes níveis de governo, foi a resposta racional dos constituintes a um passado recente de subordinação da esfera local.

O terceiro fator é que, com o retorno das eleições diretas para todos os municípios, em 1985, a competição eleitoral se tornou mais acirrada e, na inexistência de incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios e entre os municípios de uma RM, a cooperação necessária a uma entidade metropolitana, que requer atuação articulada e partilha de recursos escassos, torna-se mais difícil pela competição eleitoral, se não existem tais incentivos, que pudessem levar à cooperação ou à pressão social a favor de uma gestão metropolitana.

O quarto fator é que a Constituição de 1988 delegou, em termos relativos, mais recursos financeiros para os municípios do que para os estados (Souza, 2001b), o que contribui para não haver incentivos por parte dos estados em fomentar gestões metropolitanas.

Os fatores acima analisados mostram que, tanto o regime autoritário como o regime democrático, o primeiro marcado pela centralização política e financeira e o segundo por relativa descentralização, não foram capazes de estimular a cooperação requerida por uma gestão metropolitana devido, principalmente, às marcas deixadas pelo passado. Isto porque o modelo anterior de gestão metropolitana prescindia de mecanismos de cooperação entre entes governamentais, já que os recursos e as decisões eram centralizados, aliado ao fato de que a experiência de gestão metropolitana foi imposta por um dos entes federativos sobre os demais e em um contexto de regime autoritário.

Sintetizando, os constituintes federais de 1988 e os estaduais de 1989, incentivados pelas demandas por formatos mais pluralistas e descentralizados de gestão pública, praticamente silenciaram sobre as questões relativas à gestão dos espaços metropolitanos, o que explica, em parte, a decadência e/ou extinção da maioria das entidades metropolitanas até então existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho analisou a inserção da gestão metropolitana no contexto de mudanças no regime político, no federalismo e nas relações intergovernamentais, apoiando essa análise no conceito de *path dependency* e argumentando que as escolhas institucionais relativas à gestão das RMs, moldadas pela centralização, autoritarismo e pela ausência de mecanismos de cooperação entre as esferas governamentais, marcaram sua trajetória durante o regime militar e tornaram quase impossível sua

sobrevivência após a redemocratização. Ou seja, contrariando a visão corrente de que os constrangimentos à adoção de uma gestão metropolitana são encontrados exclusivamente nas atuais configurações político-partidárias e financeiras dos entes federativos, argumentei que o passado autoritário da gestão metropolitana deixou marcas profundas, condicionando sua recriação.

No entanto, decorrido mais de uma década dos momentos de confronto e de reconciliação entre o regime autoritário e o democrático, espelhados na Constituição de 1988 e nas constituições estaduais de 1989, o tema da gestão metropolitana começa a reaparecer na agenda pública, embora timidamente. Acadêmicos, técnicos e alguns poucos *policy makers* dos três níveis de governo retomam agora o debate dos anos sessenta e setenta sobre como administrar as grandes cidades. O tema retorna, todavia, em um contexto político-institucional diferente, caracterizado por um federalismo que equilibra o poder político e tributário dos três níveis de governo e por RIGs que se tornaram mais complexas pela entrada na cena decisória, financeira e administrativa de novos e inúmeros atores e instituições, que convivem com os do passado. Por outro lado, uma das características mais marcantes da Federação brasileira – a histórica desigualdade inter e intra-regional, que gera desequilíbrios de poder político e financeiro entre governos da mesma esfera – continua presente e se expressa nas RMs de forma acentuada.

O entendimento dos constrangimentos ocorridos no passado, no que se refere à gestão metropolitana enquanto instituição, nos dá algumas pistas sobre os problemas que podem ressurgir com a perspectiva de recriação ou de fortalecimento da gestão metropolitana. A análise da experiência brasileira de gestão metropolitana a partir do que aconteceu no passado não implica advogar que o passado prediz o futuro, mas sim que ele nos dá indicações sobre o futuro, em especial sobre o papel das instituições, dos seus atores e das experiências passadas em constringer ou incentivar os resultados do processo decisório sobre formas de gestão do território.

No passado, as principais características da gestão metropolitana foram a centralização, o autoritarismo e a ausência de cooperação entre esferas governamentais. As mudanças promovidas pela Constituição de 1988 em relação aos municípios, associadas às demandas por formas de gestão mais democráticas, pluralistas, participativas e transparentes implicam uma gestão metropolitana diferente da que foi implementada no passado. Por outro lado, a entrada de novos atores na cena metropolitana, com graus diferenciados de poder político e financeiro, e onde se destacam os organismos

multilaterais, influenciam também as relações intra e intergovernamentais. Entretanto, conflitos e tensões desse tipo são da natureza mesma das Federações e das relações que se estabelecem entre esferas de governo e entre as diversas instituições que hoje influenciam a governança urbana.

Esses conflitos e tensões se tornam mais complexos em contextos como o brasileiro, onde, após a redemocratização, o federalismo “conta”, a descentralização política e financeira para as esferas subnacionais e para a sociedade local passou a ser vista como virtuosa e a ausência de mecanismos de cooperação persiste. Ademais, as RIGs passaram a ser regidas por um sistema de incentivos complexo, de que são exemplos as políticas de educação e saúde, onde a esfera federal determina o conteúdo da política pública e induz ou incentiva as esferas subnacionais a adotarem determinada política, gerando o que se poderia chamar de relações intergovernamentais “azeitadas” por incentivos seletivos, que podem ser negativos ou positivos.

A inserção da gestão metropolitana em um contexto como esse requer uma engenharia político-institucional que considere todos esses fatores e que absorva as novas tendências e demandas de um regime democrático, do sistema federativo e das relações intergovernamentais.

A visita ao passado nos dá importantes pistas para compreendermos o presente e prevermos alguns dos dilemas que podem ressurgir no futuro. O empenho de parte da comunidade técnica e acadêmica em retomar o debate sobre a gestão metropolitana pode, então, se apropriar da experiência do passado, onde o peso da variável federativa, das relações intergovernamentais e do regime político no desenho da gestão, das prioridades, das formas de financiamento e do estatuto jurídico das regiões metropolitanas foram ignorados.

CELINA SOUZA é professora da Universidade Federal da Bahia e pesquisadora do Centro de Recursos Humanos (CRH) da mesma Universidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. (1998) *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- ABRUCIO, Fernando L. e Soares, Márcia M. (2001) *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.

- ALMEIDA, M. Hermínia Tavares de (2001) "Federalismo, Democracia e Governo no Brasil: Ideias, Hipóteses e Evidências", *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* 51: 13-34.
- ANTON, T. (1989) *American Federalism and Public Policy*. Philadelphia: Temple University Press.
- ARRETCHE, Marta (2001) "Federalismo e Democracia no Brasil: A Visão da Ciência Política Norte-Americana", *São Paulo em Perspectiva* 15 (4): 23-31.
- BURGESS, Michael (1993) "Federalism as Political Ideology: Interests, Benefits and Beneficiaries in Federalism and Federation", in Burgess, M. e Gagnon, A.-G. (eds.) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Development*, pp. 102-113. New York: Harvester Wheatsheaf.
- CHAPMAN, R. J. K. (1993) "Structure and Process in the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations", in Burgess, M. e Gagnon, A.-G. (eds.) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Developments*, pp. 69-93. New York: Harvester Wheatsheaf.
- DAHL, Robert (1989) *Democracy, Identity and Equality*. Oslo: Norwegian University Press.
- DUCHACEK, I. (1987) *Comparative Federalism*. Lanham: University Press of America.
- ELAZAR, Daniel (1984) *Self-Rule/Shared Rule: Federal Solutions to the Middle East Conflict*. Lanham: University Press of America.
- FERNANDES, Edésio (1992) "Jurídico-political Aspects of Metropolitan Administration in Brazil", *TWPR* 14 (3): 227-43.
- HARMAN, G. (1992) "Intergovernmental Relations: Federal Systems", in M. Hawkesworth e M. Kogan (eds) *Encyclopedia of Government and Politics*, pp. 336-350. London: Routledge.
- KLINK, Jeroen J. (2001) *A Cidade-Região: Regionalismo e Reestruturação no Grande ABC Paulista*. Rio de Janeiro: DP&A.
- LAMOUNIER, Bolívar (1993) "Institutional Structure and Governability in the 1990s", in Kinzo, M. D'Alva G. (ed.) *Brazil: The Challenge of the 1990s*. London: Institute of Latin American Studies e British Academic Press, pp. 117-137.
- LEVI, Margaret (1997) "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis", in M. I. Lichbach e A. Zuckerman (eds) *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, pp. 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- LIJPHART, A. (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- KING, P. (1982) *Federalism and Federation*. London: Croom Helm.
- MELO, Marcus André (1993) "Municipalismo, Nation-Building e a Modernização do Estado no Brasil", *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 23 (8): 83-100.
- MELO, Marcus André (2002) "Políticas Públicas Urbanas para a Nova Década: Uma Agenda de Questões", in Ana Célia Castro (org.) *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro II*. Rio de Janeiro: BNDES.
- NORTH, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NORTH, Douglass (1995) "Five Propositions about Institutional Change", in J. Knight e I. Sened (eds) *Explaining Social Institutions*, pp. 15-26. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- OSTROM, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PIERRE, Jon e STOCKER, Gerry (2000) "Towards Multi-Level Governance", in P. Dunleavy, A. Gamble, I. Holliday e G. Peele (eds) *Developments in British Politics*, pp. 29-46. London: Macmillan.
- PIERSON, Paul (2000a) "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.

- PIERSON, Paul (2000b) “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change”, *Governance* 13 (4): 475-499.
- RIKER, William (1964) *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Boston: Little Brown.
- SALLUM JR., Brasílio (1996) *Labirintos. Dos Gerais à Nova República*. São Paulo: Hucitec.
- SHEPSLE, Kenneth e BONCHEK, Mark (1997) *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W. W. Norton & Company.
- SMITH, Brian (1985) *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: George Aleen & Unwin.
- SOUZA, Celina (1985) *Metropolização Brasileira: Uma Análise dos Anos Setenta*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.
- SOUZA, Celina (1990) “Gestão Local e Gestão Metropolitana: Um Falso Dilema?” *Espaço & Debates* 30: 56-60.
- SOUZA, Celina (1997) *Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization*. London: Macmillan; New York: St. Martin’s Press.
- SOUZA, Celina (2001a) “Descentralização, Políticas Ambientais e Regiões Metropolitanas: O Caso de Salvador”, in Fernandes, Edésio (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*, pp. 359-386. Belo Horizonte: Del Rey.
- SOUZA, Celina (2001b) “Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças”, *Dados* 44 (3): 513-560.
- SOUZA, Celina (2002) “Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity”, *Publius: The Journal of Federalism* 32 (2): 23-48.
- STEPAN, Alfred (2000) “Para uma Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos”, *Dados* 42 (1): 593-634.
- TEWDWR-JONES, Mark and McNEIL, Donald (2000) “The Politics of City-Region Planning and Governance”, *European Urban and Regional Studies* 7(2): 199-134.

RESUMOS/ABSTRACTS

REGIÕES METROPOLITANAS: CONDICIONANTES DO REGIME POLÍTICO

CELINA SOUZA

A questão político-institucional das regiões metropolitanas é examinada, neste trabalho, tendo em conta a influência do regime político, do sistema federativo e da dinâmica das relações intergovernamentais. Seu argumento é que as escolhas institucionais relativas à primeira experiência de gestão metropolitana no Brasil nos anos 1970, associada ao autoritarismo e à centralização do regime que a instituiu, marcou sua trajetória, influenciando as escolhas subsequentes.

Palavras-chave: Gestão metropolitana; *path dependency*; sistema federativo; relações intergovernamentais.

METROPOLITAN REGIONS: POLITICAL REGIME CONDITIONINGS

The author of this article takes the metropolitan administration issue, focusing the impact of the political regime, the federal system and the intergovernmental relations. Her point is that the institutional choices regarding the first metropolitan administration experience in Brazil, enforced by an authoritarian and centralizing regime, has marked its path, conditioning the later choices.

Keywords: *Metropolitan administration; path dependency; federal system; intergovernmental relations.*