

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ**

**KATHERINE FINN ZANDER**

**FEDERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

**CURITIBA**

**2011**

**KATHERINE FINN ZANDER**

**FEDERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Monografia apresentada junto ao Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Rodrigo Luís Kanayama.

**CURITIBA**

**2011**

## TERMO DE APROVAÇÃO

KATHERINE FINN ZANDER

FEDERALISMO E POLÍTICA EDUCACIONAL NAS REGIÕES METROPOLITANAS

Monografia apresentada junto ao Curso de Direito da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pela seguinte banca examinadora:

---

Professor Rodrigo Luís Kanayama (Orientador)

---

Professora Doutora Ângela Cássia Costaldello

---

Professora Maria Tereza Uille Gomes

## **AGRADECIMENTOS**

à Maria Tereza Uille Gomes e Felipe Bley Folly por desvelarem a vital relação entre Direito e Educação.

**DEDICATÓRIA**

*à Júlia Ávila Franzoni, Rosangela Marina Luft e Tais Moura Tavares. Mulheres que admiro e que em muito influenciaram meus estudos nesta graduação.*

## RESUMO

A educação é essencial para a tomada de consciência dos indivíduos pois é pressuposto ético para a discursividade ou comunicação dos sujeitos, sem a qual o homem é excluído das decisões que concernem a manutenção da própria vida. Em decorrência de seu importante papel para a sociedade, foi tutelada como um direito fundamental de natureza social e por consequência é uma obrigação que deve ser prestada pelo Estado. Por ser tão indispensável é que se optou por analisar como estão sendo conduzidas suas políticas nas regiões metropolitanas, áreas carentes em diversos aspectos e que apontam o quadro mais complicado de gestão pública. Sendo essas regiões formadas por Municípios, fez-se necessário o estudo dos contornos que o federalismo adotado pela constituinte de 88 traçou ao adicionar o Município como ente autônomo da Federação. Sendo assim, tal inovação acabou por afetar as esferas de autonomia municipal e isso se refletiu na administração das regiões, a qual revela um déficit de políticas articuladas, consequentemente resultando em grande desigualdade de serviços prestados, como na educação. O federalismo pressupõe uma igualdade entre os membros federados e para que se alcançasse esse princípio previu políticas de desenvolvimento regional. No entanto, estas não têm se demonstrado eficientes, portanto, acredita-se na construção de um Sistema Nacional de Educação para resolver grande parte das desigualdades de condições educacionais nos Municípios de regiões metropolitanas.

Palavras-chave: federalismo, política educacional, região metropolitana.

## ABSTRACT

Education is vital for the “consciousness raising” of individuals because it is an ethical assumption for the discursivity or communication of these subjects, without which man is excluded from decisions that concerns about the maintenance of his own life. Due to its important role in society, education was protected as a fundamental right of social nature and is therefore an obligation to be provide by the State. Because it is so indispensable that it was decided to examine how their policies are being conducted in the metropolitan areas, underserved areas in several aspects which points to the most complicated framework of public management. These regions are formed by municipalities, that is why it was necessary to study the contours of the federalism adopted by the 1988 constituent and his traced by adding the municipality as an entity independent on the Federation. Thus, this innovation affects the levels of municipal autonomy and this was reflected in the regional administration, which shows a deficit of articulated policies, therefore resulting in a huge inequality of services such as education. Federalism presupposes the equality between the federated members and for this principle be reached predicted regional development policies. However, these policies have not been proven to be effective, consequently, the construction of a National Education System is needed to solve many of the inequalities of educational conditions in the municipalities of metropolitan areas.

Keywords: federalism, educational policy, metropolitan area.

**LISTA DE FIGURAS**

<b>FIGURA 1 – Comparativo entre taxa de analfabetismo e integração com pólo regional (2000) .....</b>	<b>46</b>
<b>FIGURA 2 – Responsável pela família sem instrução ou com até 3 anos de estudo (2000) .....</b>	<b>47</b>
<b>FIGURA 3 – Adequação idade/série entre 7 e 14 anos (2000).....</b>	<b>55</b>
<b>FIGURA 4 – Número médio de séries concluídas pela população de 15 anos ou mais de idade (2000) .....</b>	<b>56</b>
<b>FIGURA 5 – Gasto aluno/ano no ensino fundamental (2000) .....</b>	<b>58</b>



## SUMÁRIO

<b>SUMÁRIO</b> .....	IX
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO</b> .....	2
2.1 DIREITO À EDUCAÇÃO .....	2
2.2 EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DISCURSIVA .....	7
<b>3. FEDERALISMO</b> .....	13
3.1 HISTÓRICO, FORMAÇÃO E CONCEITO .....	13
3.1.1 Contexto Brasileiro.....	15
3.3 MUNICIPALIZAÇÃO .....	16
3.3.1 Município como ente federado.....	18
3.3.1.1 Corrente favorável a natureza de ente federado .....	18
3.3.1.2 Corrente contrária a natureza de ente federado.....	20
3.3.2 Autonomia municipal.....	22
3.3.2.1 Autonomia administrativa .....	22
a) Autonomia administrativa na educação .....	23
3.3.2.2 Autonomia política .....	24
3.3.2.3 Autonomia legislativa.....	25
3.3.2.4 Autonomia financeira .....	26
<b>4. ARRANJO METROPOLITANO</b> .....	30
4.1 CONCEITOS E NATUREZA .....	30

4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS .....	32
4.3 AUSÊNCIA NORMATIVA SOBRE RMs.....	37
4.4 ADMINISTRAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA.....	39
4.5 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....	40
4.5.2 Problemas Institucionais - Dependência do Município-pólo:.....	43
<b>5. POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA .....</b>	<b>49</b>
5.1.1 Municipalização do ensino e o regime de colaboração.....	52
5.2 CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NA RMC .....	54
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>61</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>63</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os processos de tomada de decisões, elaboração e implementação de políticas passam necessariamente pelas questões inerentes ao pacto federativo. Isso se configura com maior complexidade quando essas políticas incidem nas regiões metropolitanas na medida em que o arranjo regional exige o compartilhamento de responsabilidades de um conjunto de governos municipais e da participação dos Estados e da União.

A discussão feita entre os pesquisadores da educação carece de um diálogo mais profícuo com o campo dos estudos sobre o direito e a legislação. Por isso, este estudo se coloca no sentido de contribuir para a intensificação desse diálogo, procurando fazer um análise jurídica a respeito do novo arranjo federativo adotado pela Constituinte de 88 e das conseqüências que esta inovação teve sob as políticas educacionais na Região Metropolitana de Curitiba.

Para que isso fosse possível, se fez necessário o estudo da formação do federalismo, seu surgimento no Brasil, sua influência para o sistema de ensino, suas marcas na relação entre Região Metropolitana e Município, compreensão dos fundamentos do direito à educação e ainda possíveis contradições que surgem em decorrência da falta de políticas articuladas entre os Municípios metropolitanos.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

O formato federativo adotado pela constituinte de 88 em muito influenciou as relações intermunicipais nas regiões metropolitanas. Em decorrência disso, vários são âmbitos que necessitam se ajustar as políticas integradas dessas regiões, como o urbanismo, o direito, a economia, os serviços etc. Sendo assim, por si só o fenômeno metropolitano a partir da ótica federativa já renderia um estudo muito complexo. No entanto, há algo de imprescindível, inovador e libertador na educação que a faz ser essencial para a manutenção e desenvolvimento da vida humana em sociedade. Nas palavras de Gomes<sup>1</sup>:

A educação tem a missão de conscientizar os seres humanos sobre seus direitos e apontar caminhos que permitam a efetivação da igualdade, liberdade, justiça e paz social para o exercício de uma vida digna. (...) A educação é um instrumento ideológico poderoso capaz de instrumentalizar a sociedade para uma revolução humana enquanto política de inclusão social, pois permite a formação humanística e científica, não para reproduzir o interesse do poder hegemônico, mas, sim para transmitir e ampliar o conhecimento, estimular o sentimento, a percepção dos valores e o juízo crítico em relação à forma e à finalidade do exercício do poder.

Dando continuidade a esse raciocínio, os pontos seguintes fundamentarão a escolha da educação como perspectiva de análise da região metropolitana. E quanto ao direito, esse não pode ser compreendido como um sistema autofágico, deve ser o instrumento para a efetivação de conquistas e tutela de bens jurídicos. Desta forma, “o jurídico não pode se afastar do econômico-social, pois ao agir assim, reduz o direito a formalismos sem aplicação efetiva e negligencia seu papel transformador, assim esquece da realidade concreta, que é permeada por desigualdades<sup>2</sup>”.

### 2.1 DIREITO À EDUCAÇÃO

Cabe a este estudo preliminarmente situar o que é e onde se encontra a

---

<sup>1</sup> GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito Humano à Educação e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 44 e 48.

<sup>2</sup> FOLLY, Felipe Bley. **Direitos humanos e educação. Quando a pedagogia do outro subverte o direito do mesmo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011 p. 134.

educação no campo das ciências jurídicas, para que se possa fazer uma adequada relação do Direito e da Educação, assim como elucida Felipe Folly:

Dado que o ato de educar simboliza uma interação com o mundo, o direito à Educação não se limita a uma Educação formal e abstrata, mas tem a ver, pelo contrário, com uma Educação política, crítica, conscientizadora, como porta de entrada para um caminho de ações que concretizem direitos, criem novos direitos e que tragam em si, também, uma consciência da responsabilidade de cada sujeito para com o mundo<sup>3</sup>.

Partindo dessa concepção, o direito à educação é reconhecido como um direito público subjetivo no artigo 207 VII §1º da Constituição de 88 e encontra sua tutela constitucional no artigo 6º do mesmo documento, no qual este e outros direitos são definidos como fundamentais e de natureza social. Em seu artigo 212, prevê a reserva de recursos orçamentários para a educação com o fim de tornar eficaz esse direito. E no art. 5º § 1º, reconhece sua aplicação imediata e impostergável a todas as pessoas.

Cabe ressaltar que os direitos previstos no art. 6º são considerados sociais por se ligarem à reivindicações de justiça social e por pertencerem ao rol dos direitos fundamentais. São também considerados prestações positivas que devem ser proporcionadas pelo Estado Social de Direito, possibilitando assim melhores condições de vida aos hipossuficientes. São também relacionados ao direito de igualdade já que tendem a igualização de situações sociais desiguais<sup>4</sup>. Como acrescenta José Afonso da Silva sobre a natureza dos direitos sociais:

“Algumas correntes compreendem que os direitos sociais não são direitos, mas na realidade garantias institucionais, negando assim a possibilidade de serem direitos fundamentais. Porém a maior parte da doutrina concebe neles a natureza de direitos fundamentais, juntamente com os direitos individuais e políticos. Por isso, podem ser reconhecidos como direitos fundamentais do homem social”<sup>5</sup>.

Sendo assim, confirma-se o caráter fundamental dos direitos sociais acrescentando-se que estes podem ser entendidos como sinônimo dos direitos humanos, pois são indispensáveis para a manutenção da condição humana e

---

<sup>3</sup> FOLLY, 2011, p. 148.

<sup>4</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 184.

<sup>5</sup> *Idem*. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 151.

possuem sua validade na preservação desta. Ocorre que os direitos humanos, também conhecidos como direitos do homem, ao serem acolhidos pela Constituição Federal, receberam o nome de direitos fundamentais. E um único conceito para esses direitos vem se tornado difícil, na medida em que têm sido historicamente ampliados e transformados. Quando o Brasil ratifica os tratados de direitos humanos, aceita as obrigações jurídicas decorrentes deles, submetendo-se então à fiscalização das instituições internacionais<sup>6</sup>.

E como característica destes direitos, tem-se a inalienabilidade, pois são direitos intransferíveis, inegociáveis. Se a ordem constitucional os confere a todos, deles não se pode desfazer, porque são indisponíveis. Além disso, tem-se a irrenunciabilidade: não se renunciam direitos fundamentais. Eles podem até não ser exercidos, pode-se deixar de exercê-los, mas não se admite que sejam renunciados. Ainda, são universais, já que não se restringe a ninguém. E invioláveis, não se pode usurpar esse direito de alguém.

Para se compreender melhor a natureza jurídica de tais institutos, utilizou-se a teoria das dimensões dos direitos fundamentais, a qual foi proclamada pela primeira vez, em termos de divisão dos direitos humanos em gerações, pelo jurista Karel Vasak. Este adotava a expressão "gerações de direitos do homem" para mostrar a existência de uma evolução nos direitos humanos de acordo com o lema da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Posteriormente, essa teoria foi amplamente difundida pelo jurisconsulto Norberto Bobbio<sup>7</sup>, muito embora algumas ressalvas a ela devem ser feitas.

Os direitos de primeira geração foram compreendidos dentro do campo da liberdade, sendo eles os direitos e garantias individuais, liberdades públicas. No que se refere à igualdade, tem-se os direitos de segunda geração, os quais podem ser compreendidos como os direitos sociais, econômicos e culturais, dentre eles destaca-se a educação. Contemplando a fraternidade, encontra-se os direitos de

---

<sup>6</sup> GOMES, 2009, p. 148 e 169.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

terceira geração como o direito ao meio ambiente equilibrado, ao desenvolvimento, qualidade de vida, e outros interesses difusos.

Posteriormente foram acrescentadas outras duas classificações: os direitos de quarta geração, conhecidos como direitos humanitários, dentre os quais a democracia, biotecnologia, bioética e a biogenética. Os direitos de quinta geração, que estão presentes na sociedade em rede, tais como, tecnologias de informação, ciberespaço e inteligência artificial<sup>8</sup>.

Como visto, o direito a educação encontra-se na segunda geração de direitos, os sociais (direitos de igualdade), os quais possuem caráter coletivo e vinculante em relação ao Estado, obrigando-o o dever de prover sua concretização mediante o gasto de verbas públicas. Diferem, portanto, dos direitos civis e políticos (direitos de liberdade – primeira dimensão), elencados no art. 5º e incisos da Constituição, os quais como direitos individuais pressupõem um não agir ou omissão por parte do Estado para resguardar tais liberdades.

Os direitos sociais resgatam a idéia de igualdade material, a qual se efetiva através do agir estatal dirigido à garantia de padrões mínimos de acesso a bens econômicos, sociais e culturais àqueles que não conseguiram acessá-los por meios próprios. E disso advém o tratamento constitucional do direito à educação, que está intrinsecamente ligado à busca do ideal de igualdade, característica suprema dos direitos de segunda dimensão. Ou seja, esses direitos representam o oferecimento de condições básicas para que o indivíduo possa efetivamente utilizar as liberdades (amparadas na primeira dimensão) que o sistema lhe proporciona. Essa igualdade ressalta o aspecto social dos Direitos Humanos e revela, talvez de forma mais explícita, as exclusões concretas do sistema econômico-político vigente.

Todavia, é importante ressaltar que a expressão “geração” não deve supor uma idéia de substituição de uma geração por outra, já que esses direitos são amparados concomitantemente pela Constituição, sendo mais apropriado referir-se a dimensões do direito. O que ocorre na realidade é uma acumulação de direitos e

---

<sup>8</sup> GOMES, 2009, p. 172.

não sucessão. Sendo assim, não se pode deixar de situar todos esses direitos num contexto de unidade e indivisibilidade, pois as gerações interagem umas com as outras<sup>9</sup>.

Ainda, a distinção entre gerações dos direitos fundamentais foi concebida numa ordem cronológica, estabelecida com o objetivo de situar os momentos distintos em que esses grupos de direitos surgiram quando eram ainda reivindicações. Portanto, falar em sucessão de gerações não pode significar que os direitos previstos num momento tenham sido suplantados por aqueles surgidos seqüencialmente. Os direitos de cada geração persistem válidos juntamente com os direitos da nova geração. Inclusive há aqueles que fazem sérias críticas a essa classificação:

“Apesar da autoridade de Norberto Bobbio e de quantos mais sistematizam os direitos do homem por gerações, autores há, e de grande expressão, como Antônio Augusto Cançado Trindade, para quem essa classificação "prestou um desserviço à causa dos direitos humanos". É que, segundo esse respeitado jurista, trata-se de uma classificação que, além de inconvincente, historicamente indemonstrável e juridicamente infundada, ainda tem servido de válvula de escape para que muitos governos, descomprometidos com a efetivação dos direitos sociais, nada façam para concretizá-los, a pretexto de que o mais importante é cuidar dos direitos civis e políticos — o que eles já "fazem"—, até porque, para observá-los, na quase-totalidade dos casos, basta "não fazer nada", ou seja, não cometer violências contra os cidadãos.”<sup>10</sup>

Com isso, pode-se concluir que a divagação excessiva a respeito dos conceitos dos Direitos Humanos pode ser muito gravosa, pois, “a liberdade, fraternidade e igualdade reduzidas a um formalismo universalizante e a um anacronismo histórico tiram dos Direitos Humanos o potencial de estes serem utilizados como ferramenta de empoderamento popular”<sup>11</sup>.

No que tange a dicotomia do status positivo ou negativo por parte do agir estatal, esta acaba por enfraquecer a normatividade dos direitos sociais, retirando do Poder Judiciário a oportunidade de os efetivar. Ainda, é importante lembrar que a concretização de qualquer direito fundamental somente é possível através de um complexo espectro de interações públicas e privadas e não somente com um mero

---

<sup>9</sup> GOMES, 2009, p. 171.

<sup>10</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 759.

<sup>11</sup> FOLLY, 2011, 134.



agir ou não por parte do Estado. Disto posto, é preferível compreender os direitos fundamentais em sua unicidade já que não há hierarquia entre suas dimensões, sendo elas uma divisão de atribuição didática. Com isso, se faz possível analisar o rol de direitos fundamentais em múltiplas dimensões.

Tratando-se especificamente do direito educacional, encontram-se como fontes a Constituição Federal, os decretos presidenciais, as portarias ministeriais e interministeriais, as resoluções e pareceres dos órgãos do Ministério da Educação, o Conselho Nacional da Educação ou o Fundo de Desenvolvimento da Educação, LEI Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e a LDB, Lei 9.394/96.

## 2.2 EDUCAÇÃO SOB A PERSPECTIVA DISCURSIVA

A parte que seguirá no estudo irá desenvolver sob a perspectiva da ética discursiva e posteriormente da ética da libertação a importância da educação. Optou-se por fazer essa análise pois, como já mencionado, a educação não deve ser analisada como mero objeto jurídico, sendo então aqui compreendida como fundamental na relação entre sujeitos com o mundo.

Exponentes da Escola de Frankfurt, Karl-Otto Apel e Jurgen Habermas, desvincularam-se das teorias filosóficas do conhecimento para se envolverem com as condições do discurso e da argumentação, o que culminou na “reviravolta lingüístico-pragmática da filosofia contemporânea”<sup>12</sup>. Esta reviravolta é, na realidade, uma quebra paradigmática, pois abandona a reflexão transcendental (em termos kantianos) como fundamentação da ética, para reconstruí-la (em uma perspectiva também universalista) sob a formatação de uma ética discursiva.

---

<sup>12</sup> O giro lingüístico - “*linguistic turn*” (LUDWIG, 2006, p. 93). Substituição do eu penso pelo eu argumento; a passagem do eu para a comunidade (*ibidem*, p. 100). Ou ainda, substituição da relação sujeito-objeto para linguagem-mundo. (*ibidem*, p. 102).

Embora com pontos de vista ligeiramente distintos, a estrutura teórica é muito similar nos dois autores, na qual a ética se corporifica nos processos de entendimento mútuo entre falantes e nos processos argumentativos. Ou seja, na ética discursiva, a reconstrução da razão se efetiva pelo paradigma da linguagem, que tem um núcleo universal presente nos processos interativos. Então a linguagem ultrapassa a condição de objeto da reflexão para ser o fundamento de todo pensar<sup>13</sup>.

Este novo paradigma vem em um momento que a sociedade se apresenta de forma pluralista, impulsionada por diferentes projetos individuais de vida, diferentes concepções religiosas, diferentes tradições culturais etc, que permitem uma pluralidade de idéias sobre o que é o certo e o que é o bem. Mas, essas diferentes concepções devem coexistir com diferentes direitos. Por isso, necessita-se de normas de convivência de uma vida justa que assegurem a integridade de cada indivíduo no contexto da própria forma de vida.

Assim, a ética discursiva reconhece uma pluralidade de formas de vidas bem-sucedidas (como o relativismo), mas a discursividade requer um princípio universal e moral sobre elas. E nesse caso, a validação da verdade passa de monológica para dialógico-discursiva<sup>14</sup>.

Portanto, a ética do discurso se mostra como uma solução consensual para conflitos morais, através de argumentos racionais. Trata-se assim de uma justificação de base racional e cognitiva. Nela, o discurso passa a ser o ponto central do entendimento do mundo, universalizado por uma teoria de verdade de tipo consensual, intersubjetivamente construída através de condições de validade dos argumentos estabelecidos, no diálogo argumentativo. Essas condições de validade prescindem de algumas regras, sendo que primeiramente, todos os participantes do discurso a priori devem ser iguais e ainda, que o discurso seja livre e como tal não sofra ameaça de violência.

Referente aos consensos a serem alcançados pelos argumentantes, se faz imprescindível a análise do Princípio da Universalização, teorizado por Habermas, no qual se pode observar que somente interesses universalizáveis podem servir de base para a justificação de normas, sendo este o fundamento da ética discursiva<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> LUDWIG, Celso. **Para um filosofia jurídica da libertação**. Florianópolis: Conceito, 2006, p.93.

<sup>14</sup> *idem, ibidem*, p. 94.

<sup>15</sup> *idem, ibidem*, p.110.

Levando em consideração as características até então apontadas sob esse novo modelo ético, se faz possível perceber algumas conseqüências para às comunidades de argumentação.

Tem-se que essas comunidades de comunicação são ideais, já que a comunidade concreta apresenta, sempre, não participantes, os quais independentemente de sua exclusão são ou serão afetados pelas decisões das quais foram negados. Ou seja, na comunidade real há sempre excluídos ainda que vítimas não intencionais. Isso implica levar em conta as condições materiais de possibilidade de participar, deve-se considerar poder efetivamente participar.

E como resultado prático da exclusão dessa Exterioridade, o outro, aquele que não participa da comunidade de comunicação recebe os efeitos de um consenso do qual não fez parte. Dessa forma, um consenso pode ser de dominação e exclusão, não porque prevaleceu a argumentação mais pertinente, mas porque foi silenciada, histórica, política, social, jurídica e ideologicamente, a voz do outro<sup>16</sup>. Além disso, como já mencionado, a discursividade argumentativo-moral pressupõem um reconhecimento de igualdade e dignidade do outro sujeito argumentante, como também tratamento igual, visando um consenso que possuirá validade entre os sujeitos envolvidos por sua participação simétrica. Ocorre que essa simetria não existe efetivamente e isso é explicado através dos conceitos de Totalidade e Exterioridade aqui explanados sucintamente por Folly:

“O conceito de totalidade, entendida como o mundo sistemático e preocupado em sustentar sua configuração una, estável, mantenedora do Mesmo; encerra-se em si mesma e, por isso, pretende-se completa. Há um não-espaco para o Outro, nega-se quem não é o Mesmo. Há uma ontologia dominante do igual. Como contraponto, propôs o conceito de Exterioridade, no qual se revela o que está para além do sistema dado (que opera a dominação em prol da preservação do mesmo). Este além-sistema implica na afirmação de outra realidade, até mesmo uma “transcendentalidade interior” ao sistema. Assim, Exterioridade quer indicar o âmbito onde o outro homem, como livre e incondicionado por meu sistema e não como parte de meu mundo, se revela.”<sup>17</sup>

Lembrando que apenas é possível que uma norma seja válida, na medida em que todos os seus afetados consigam entrar num consenso discursivo a seu respeito. Entretanto, como analisado nos conceitos acima, a lógica tem sido a

---

<sup>16</sup> FOLLY, 2011, p. 140.

<sup>17</sup> *Idem, ibidem* p. 115.

subsunção da Exterioridade na Totalidade. Sendo assim, a argumentação pressupõem entre os participantes uma simetria que é empiricamente impossível. E na “busca de algo que rompa o ciclo de dominação de poucos sobre muitos”<sup>18</sup>, vem a superação desse fato pela ética da libertação, proposta por Enrique Dussel. Esta prevê a possibilita dos excluídos assimetricamente da comunidade de comunicação hegemônica se reunirem em uma comunidade crítico-simétrica. Em suas palavras:

“A comunidade crítica das vítimas, que alcançará nova validade, e agora anti-hegemônica, tem origem nesse re-conhecimento de cada vítima (por parte delas mesmas) como “outra” que o sistema dominador. O exercício da citada razão discursiva crítica, que começa seu processo diacrônico ao descobrir a “não-validade” dos consensos do “sistema-dominante” - por ter excluído assimetricamente as vítimas dos procedimentos do consenso válido. Descobre-se deste modo a periculosidade inerente da crítica, porque o consenso que deveria ser alcançado pelas vítimas será inevitavelmente anti-hegemônico, ilegal e ilegítimo.”<sup>19</sup>

Disto posto, o critério crítico discursivo de validade consiste na referência à intersubjetividade dessas vítimas, excluídas dos acordos que as afetam, que as alienam em algum nível da sua existência real. Existência essa que não pode ser plena, pois está desprovida de participação no discurso, sem voz para expressar-se. Por outro lado, a ética da libertação pode contar com a luta pelo reconhecimento das próprias vítimas excluídas, que se tornaram sujeitos responsáveis por sua própria libertação. E é nesse aspecto em que a educação aparece, como sinônimo de conscientização<sup>20</sup>, nos termos de Paulo Freire e como fundamento para o despertar da Exterioridade como tal em Dussel:

“...conscientização: o dever progrediente da consciência ético-crítica, intersubjetivamente solidária, como exercício da razão discursivo-crítica, que comunitariamente aprende a argumentar (criando novos argumentos) contra a argumentação dominante. (...) a necessidade de constituir uma comunidade de comunicação das vítimas é o resultado da tomada de consciência da “exclusão”. Sem lugar na comunidade de comunicação hegemônica, as vítimas não podem participar em comunidade alguma. A consciência da injusta exclusão, e portanto a crítica (a denúncia à la Paulo Freire), é o ponto de partida ou o aspecto negativo do princípio.”<sup>21</sup>

<sup>18</sup> FOLLY, 2011, p. 77.

<sup>19</sup> DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 467.

<sup>20</sup> Este aprofundamento da tomada de consciência, que se faz através da conscientização, não é, e jamais poderia ser, um esforço de caráter intelectualista, nem tampouco individualista. Não se chega à conscientização por uma via psicologista, idealista ou subjetivista, como tampouco se chega a ela pelo objetivismo. (FREIRE, 2006, p. 77).

<sup>21</sup> DUSSEL, *op. cit.*, p. 467 – 469.

Paulo Freire não só abordou a relevância da conscientização no processo pedagógico como também notou que sem a comunicação este não seria possível. Sendo assim, argumenta que o mundo social não existiria dessa maneira se não fosse um mundo de comunicabilidade, fora do qual é impossível o conhecimento humano. “A intersubjetividade ou a intercomunicação é a característica primordial deste mundo cultural e histórico”<sup>22</sup>. Ainda, em seu entendimento:

“não há pensamento isolado, na medida em que não há homem isolado. Todo ato de pensar exige um sujeito que pensa, um objeto pensado, que mediatiza o primeiro sujeito do segundo, e a comunicação entre ambos, que se dá através de signos lingüísticos”<sup>23</sup>.

Com isso, Freire partiu do princípio de que a comunicação é o que transforma essencialmente os homens em sujeitos. Com esta base formulou sua proposição fundamental de que a educação, como construção compartilhada de conhecimentos, constitui um processo de comunicação porque se gera através de relações dialéticas entre os seres humanos com o mundo. Assim argumenta:

“é fundamental, contudo, partirmos de que o homem, ser de relações e não só de contatos, não apenas está no mundo, mas com o mundo. *Estar com o mundo resulta de sua abertura à realidade*, que o faz ser o ente de relações que é.”<sup>24</sup>

E como proposta de ação cultural libertadora, Freire defendeu que o desafio fundamental para os oprimidos do Terceiro Mundo, consistia em seu direito à voz, ou direito de auto expressão e expressão do mundo, de participar do processo histórico da sociedade. E isso através de uma relação de diálogo, compartilhado por sujeitos iguais em uma relação também de igualdade, constituindo assim a essência da educação. Sendo assim, é através da educação (dialógica, crítica, contextualizadora e transformadora) que se possibilita suporte para a tomada de consciência da Exteridade como o outro, vítima da comunidade hegemônica de comunicação. E é por isso que esse processo comunitário de consciência crítico-ética é cumprido antes que ninguém pela própria subjetividade da vítima. Como explica Folly:

“Assim, a Educação apresenta-se como a ferramenta que une os sujeitos, em suas relações intersubjetivas, coletivas, ao mundo que criam e percebem. É um processo que exige, entretanto, um movimento inicial de

<sup>22</sup> FREIRE, Paulo. **Extensão ou Comunicação?** 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006, p. 65.

<sup>23</sup> *Idem, ibidem*, p. 66.

<sup>24</sup> *Idem. Educação como Prática da Liberdade.* 28ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005. p. 47.

consciência sobre o valor que cada um possui, o reconhecimento consciente de, enfim, estar no mundo e com o mundo, enquanto um ser histórico e cultural que enfrenta desafios e cria condições para o desenvolvimento de suas capacidades. Falamos aqui da alteridade que se revela diante de nós.”<sup>25</sup>

Encontra-se assim, um momento crítico, o da “tomada de consciência (enquanto um processo político-pedagógico), que gera uma série de ações desafiadoras da ordem legal estabelecida e ilegítima a partir do momento em que opera injustiças contra a vida de milhões”<sup>26</sup>.

Como se pode observar, há intrínseca relação entre as teorias da conscientização e comunicação proposta por Freire, com a ética discursiva de Habermas e Apel tendo como ponte a ética da libertação de Dussel. Dessas três perspectivas, é possível observar o fundamental papel da educação no despertar da Exterioridade para que esta vá em busca de seu espaço enquanto comunidade discursiva e assim tenha os seus direitos representados de maneira válida e não violenta.

Depois de demonstrar a importância da educação tanto no sistema jurídico – no tópico anterior - quanto no ético, doravante se faz possível o estudo do federalismo, da autonomia municipal e das regiões metropolitanas para então prosseguir com seus efeitos para o sistema político-educacional.

---

<sup>25</sup> FOLLY, 2011, p. 113.

<sup>26</sup> *Idem, ibidem*, p. 96.

### 3. FEDERALISMO

#### 3.1 HISTÓRICO, FORMAÇÃO E CONCEITO

Presente desde a *pólis* grega, através da idéia de confederação<sup>27</sup> o federalismo surgiu nos moldes como se conhece hoje com a ratificação da Constituição dos Estados Unidos da América em meados de 1787. Para que esse regime fosse efetivamente aderido nesta Carta, alguns de seus defensores, Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, produziram 85 artigos que posteriormente foram compilados no livro “O Federalista”, os quais debatiam sobre os grandes méritos desta forma de Estado<sup>28</sup>. Disto posto, segue um breve conceito de federalismo:

“é uma organização estatal marcada pela pluralidade de poderes políticos, funções estatais, ordenamentos jurídicos e centros de governo, fundada no princípio da não-centralização do poder, que é difuso em vários centros. É o meio adequado para alcançar a unidade de vários corpos políticos, mantendo ao mesmo tempo, a suas respectivas diversidades. Tal organização é forjada mediante um pacto – a Constituição – que efetiva a necessária repartição de competências entre entes partícipes.”<sup>29</sup>

Uma das vantagens do Estado federal é que ele possibilita a existência de um governo que busca realizar anseios nacionais e outro no local atento às peculiaridades regionais. Sendo assim, a federação é vista como a única forma de associação dos povos com o resguardo das suas diversidades e, também, das suas liberdades. Portanto, os Estados que adotam essa formatação, podem ajusta-la às suas peculiaridades. Com isso, é possível afirmar que não há um padrão de Estado federal a ser obcecadamente recebido como modelo necessário. Porém, algumas características gerais podem ser consideradas como típicas dessa forma estatal.

É importante frisar que não há identidade entre governo nacional e governo unitário, pois o primeiro exerce um poder limitado por uma Constituição, ao passo que o segundo exerce uma soberania sem limites em relação a outra esfera de governo. Há risco para o federalismo quando o governo nacional usurpa as

---

<sup>27</sup> CORRALO, Giovanni. **A autonomia do Município na federação brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004, p. 83.

<sup>28</sup> WEFFORT, Francisco Correia. **Os clássicos da política – Vol 1**. São Paulo: Ática, 2006.

<sup>29</sup> ELAZAR, Daniel apud CORRALO, 2004, p. 112.

prerrogativas das outras unidades de governo e exerce sobre elas uma autoridade ilimitada<sup>30</sup>.

Seguindo esta linha, pelo fato do Estado Federal possuir mais de uma ordem jurídica atuando em um mesmo território e sobre as mesmas pessoas, é que se faz imprescindível a repartição de competências entre Entes federados, pois elas favorecem a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos. Sendo assim, a consideração da União como detentora da soberania decorre da repartição constitucional de competências.

Essas competências constitucionais, podem ser divididas entre administrativas e legislativas. No que tange à matéria administrativa, há competências enumeradas à União (art. 21) e Municípios (arts. 29 e 30) e remanescentes aos Estados (art. 25, par. 1º), além da competência comum a todos os entes dispostos no art. 23 da CF. No campo legislativo, há a competência privativa da União (art. 22), concorrente da União e Estados (art. 24), remanescente aos Estados (art. 25, par 1º), exclusiva e suplementar do Município (arts. 29 e 30) e reservada ao Distrito Federal (art. 32, par 1º)<sup>31</sup>.

Entretanto, a repartição constitucional de competências deve ter por enfoque, no federalismo, a não-centralização<sup>32</sup> dos gastos públicos, já que os entes locais estão mais aptos para agir de forma eficiente, em virtude da diversidade de custos e preferências locais<sup>33</sup>. Conseqüentemente, a atribuição de competências deve estar acompanhada de recursos financeiros suficientes para sua realização, sendo essa a condição para a real efetivação da autonomia dos entes federados, pois os habilita a desempenhar suas competências. Esse assunto, será melhor abordado no tópico da autonomia financeira municipal.

---

<sup>30</sup> CORRALO, 2004, 98 - 99.

<sup>31</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 288 - 292.

<sup>32</sup> A desconcentração ocorre mediante uma distribuição de atribuições no interior de uma mesma pessoa jurídica, enquanto que a descentralização ocorre através da distribuição de atribuições de uma pessoa jurídica para outra. A primeira situação é marcada por uma relação de hierarquia; a segunda, por uma relação de controle. (PIETRO, 2001, p. 342 – 343; MELLO, 2001, p. 116 – 117).

<sup>33</sup> CORRALO, *op. cit.*, p. 154.



### 3.1.1 Contexto Brasileiro

No atual modelo constitucional brasileiro, a idéia de federação apresenta-se nos artigos 1º e 18 da Constituição de 88. Especificamente no caput deste último estabelece que o Brasil é uma República Federativa, composta de Estados, Distrito Federal e Municípios, autônomos entre si. Apesar da soberania repousar sobre a federação, o cerne do sistema federativo brasileiro são os Estados-membros e suas bases territoriais compostas por Municípios, já que sem esses não há Federação.

Sua existência remete à idéia de competências, prescritas do art. 21 ao 32 do mesmo documento. Sendo que a repartição dessas é crucial para a caracterização do Estado Federal<sup>34</sup>, portanto, a competência outorgada, compreendida como a faculdade jurídica delegada a uma entidade ou agente do poder público para emitir decisões, é essencial para se obter qualidade de ente federativo.

Destarte, a Constituição de 88 significou um marco no constitucionalismo brasileiro. Primeiro por aderir o Município como ente federado e também por avançar na tentativa de superar a hipertrofia da União, especialmente através da repartição de competências tributárias<sup>35</sup>.

E no que se refere aos sujeitos do federalismo brasileiro, encontra-se que a União, pode ser compreendida como a junção indissolúvel dos Entes Federados, reunidos em torno de objetivos comuns. Os Estados-membros possuem os três poderes estatais: Executivo, Legislativo e o Judiciário. E o Distrito Federal, pode ser compreendido como um misto de Estado e Município que abriga a sede da União (Brasília).<sup>36</sup> Já os Municípios, por terem recentemente adentrado à federação como entes autônomos, e por serem parte das Regiões Metropolitanas – objeto deste estudo – requerem um exame detalhado. Portanto, sua análise seguirá separadamente adiante.

---

<sup>34</sup> MENDES, BRANCO e COELHO, 2009, p.256.

<sup>35</sup> CORRALO, 2004, p. 137.

<sup>36</sup> MENDES, BRANCO e COELHO, *op. cit.*, p. 852 - 866.

### 3.3 MUNICIPALIZAÇÃO

Dentre as federações existentes, o Brasil é o único a seguir um formato tridimensional, com o Município como ente federado. Logo, nesta parte do trabalho um breve histórico do fenômeno municipal brasileiro e suas raízes são analisados, evidenciando portanto, suas peculiaridades na dinâmica da centralização/descentralização do poder com efeitos para o regime democrático.

Disto, encontra-se que desde suas raízes em Roma, o Município não esteve relacionado com a causa da autonomia local. Na realidade ele possui origem na estratégia de coordenação romana sob os territórios conquistados. Ainda, foi utilizado por Portugal com o mesmo intuito para a colonização do Brasil. Sendo assim, quando de sua criação, o Município era entendido como um “braço político da estratégia de centralização do poder”.<sup>37</sup>

No primeiro século e meio da chegada dos portugueses, o Brasil ficou submetido a um grande domínio sobre todas as autonomias do poder local, que marcou profundamente o posterior período colonial. Com isso, o desenvolvimento local nos primórdios da colonização brasileira teve inegável papel enquanto instrumento de dominação das novas terras e facilitador da coleta de tributos<sup>38</sup>. Mesmo distante da sua colônia, sempre foi latente o espírito da metrópole em manter a dominação do novo território americano. Por isso, com o fim de resguardar os domínios da Coroa portuguesa, criaram-se as capitanias hereditárias, as quais chegaram até mesmo a proibir a “criação de vilas mais de seis léguas sertão adentro”, como forma de manter o controle dos primeiros povoados brasileiros<sup>39</sup>.

Por consequência da relação entre o Município e os interesses centralizadores, a formação do Estado federativo no Brasil caracterizou-se pela feição estadualista, com restrições significativas à autonomia municipal, já que o intuito da institucionalização desta forma de Estado era contrapor a desmedida

---

<sup>37</sup> ARAUJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil**. *Educ. Pesqui.* [online]. 2010, vol.36, n.1, p. 393. <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/298/29813593013.pdf>

<sup>38</sup> CORRALO, 2004, p. 46 - 53.

<sup>39</sup> *Idem, ibidem*, p. 49.

centralização monárquica<sup>40</sup>. Tal idéia identificava maiores possibilidades democráticas e maior descentralização do poder.

Porém, tal conceito é frágil e pode ser desconstruído facilmente, tendo em vista que essa idéia pode estar associada a uma lógica bastante centralizadora e também antidemocrática, como visto a respeito de seu surgimento acima. Levando isso em consideração, o posterior fenômeno do municipalismo no Brasil é um tanto controverso, tendo em vista que seus adeptos aderiram a essa corrente justamente por serem favoráveis ao aumento da autonomia local.

No decorrer da história do federalismo brasileiro, a política e a organização no país foram conduzidas por diferentes constituições nominadas de democráticas, progressistas ou centralizadoras de poder. Não obstante o movimento pendular de descentralização e centralização do poder, a autonomia local nunca foi constituída efetivamente como apontam alguns estudos<sup>41</sup>.

Nessa linha, fica possível observar que o Município possui uma origem pouco relacionada a autonomia local. Sendo assim, quanto a sua adesão federativa em 88, pode-se afirmar que o debate constituinte não dialogou profundamente com a tradição de pensamento político que se instituía sob a organização do Brasil. Sendo assim, foi notável sua intenção em descentralizar o poder, mas pouco realista, já que não ponderou boa parte da história da formação do Estado brasileiro.<sup>42</sup>

Acredita-se que a aderência formal do Município como ente federado na Constituição possui um viés idealista<sup>43</sup>, pois, essa inserção desconsiderou ingenuamente os impactos políticos e financeiros, questões técnicas de repartição de rendas e de competências, as desigualdades entre as Regiões, Estados e Municípios e principalmente, desconsiderou uma análise profunda sobre a realidade da autonomia municipal. Com isso, a inserção do Município no formato apontado acima acabou por criar novos conflitos federativos quando de sua repartição de

---

<sup>40</sup> ARAUJO, 2010, p. 393.

<sup>41</sup> ARAUJO, 2010, p. 391 – 395. CORRALO, 2004, p. 47 – 79. SANCHEZ, 2010, p. 34 – 37. SANTOS, 2008, p. 17 – 20. SILVA, 2005, p. 639 – 644.

<sup>42</sup> ARAUJO, *op. cit.*, p. 389 - 402.

<sup>43</sup> *Idem, ibidem, loc. cit.*

competências, adotou o método de competências comuns num Estado marcado por um federalismo excessivamente competitivo e predatório.

Para que se possa averiguar efetivamente a veracidade deste entendimento, buscou-se o posicionamento jurídico-doutrinária sobre a inclusão do Município como ente autônomo na federação. Seguindo diversos posicionamentos sobre o assunto, analisa-se também as autonomias municipais, pois, como já visto, elas são reflexo e consequência da repartição de competências, as quais medem sua vivacidade e influência na esfera federal. Com isso, será possível desmistificar a construção federativa (no que se refere a inclusão municipal) de 88 como sinônimo de democratização. Pois, como se analisará na sequência, para haver democratização não basta a descentralização do poder, mas se faz essencial que o ente esteja devidamente instrumentalizado para atuar autonomamente.

### 3.3.1 Município como ente federado

Muitos doutrinadores discutem a respeito da natureza federativa do Município, pois sua posição é complexa dentro do sistema federal brasileiro. Sendo assim, segue o ponto de vista daqueles que compreendem essa inclusão como correta e outros que afirmam que o Município não tem todas as características necessárias para configurar um ente federado.

Ainda, alguns autores acreditam que essa inserção não conferiu a devida autonomia aos Municípios e outros afirmam que essa forma de Estado garante mais estabilidade democrática já que abre espaço para a representação das minorias.

#### 3.3.1.1 Corrente favorável a natureza de ente federado

Consoante a redação da Constituição de 88, encontram-se juristas como Alexandre de Moraes, Hely Lopes Meirelles e outros que serão aqui citados. Em sua maioria, esses autores demonstram que o Município, devido sua importância no contexto histórico brasileiro, tem natureza de ente federativo, e também porque

dispõe de autonomia, consubstanciada em auto organização, auto-governo, rendas e competências próprias.

Geraldo Ataliba<sup>44</sup>, mesmo antes da Constituição de 88, acreditava que o princípio da República repousa na vontade popular, portanto identifica como necessária a correlação entre República, Federação e a autonomia municipal, “pois, ao fazê-lo, o povo está afirmando a sua total adesão ao princípio republicano representativo e, inclusive à federação e à autonomia municipal, que são formas necessárias de expressão concreta, do princípio republicano, entre nós.”

Em acordo, Celso Ribeiro Bastos<sup>45</sup>, defende a consubstanciação do Município como um ente federado, em vista a proteção constitucional da autonomia municipal constante na Constituição de 1967 e por ser um imperativo para a compreensão do poder no Estado brasileiro.

Para Dalmo Dallari<sup>46</sup>, a Constituição Federal de 1988 veio a corrigir uma imperfeição geralmente encontrada nas federações, que é a consideração marginal das menores esferas do poder político, como a do Município, que possui maior influencia do povo nas decisões do governo local.

Também, Paulo Bonavides<sup>47</sup> argumenta: “não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea onde o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo implantado no País com a Carta de 1988”.

Nesse sentido, Corralo<sup>48</sup> afirma que se “encontram presentes nos Municípios uma ordem jurídica local, constituída de normas jurídicas elaboradas pelo legislativo municipal, além de um Executivo responsável pelas atribuições administrativas.

---

<sup>44</sup> ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p.3.

<sup>45</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação no Brasil**. Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo: 1985, p. 22.

<sup>46</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986, p. 62-65.

<sup>47</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6º edição. São Paulo, Malheiros, 1996, p. 314.

<sup>48</sup> CORRALO, 2004, 146.

Apenas não há a presença de um Judiciário local, o que não desconfigura o pluralismo existente”.

O mesmo autor aponta que uma das críticas contra a participação dos Municípios no pacto federativo advém da inexistência de participação na vontade nacional. Para ele, tal assertiva é inadequada, uma vez deve-se considerar o vínculo estreito que os deputados e senadores, eleitos pelo voto direto, possuem com os Municípios, o que leva também que sejam portadores das aspirações municipais. Em acordo com esse entendimento Celso Bastos<sup>49</sup> elucida: “não queremos crer que o só fato de os Estados-membros terem direito a se representarem por senadores no seio da União seja molde tal a justificar a exclusão dos Municípios do nosso modelo federativo”.

### 3.3.1.2 Corrente contrária a natureza de ente federado

Tendo em vista a impossibilidade de estarem presentes todas as características necessárias para a configuração de ente autônomo, é que surgem críticas e questionamentos sobre a configuração do Município nos moldes da Constituição de 88. Por isso, há publicistas que se insurgem contra essa inovação constitucional, como segue:

José Nilo de Castro<sup>50</sup> diz que o Município não é ente federado, através da análise do art. 4º V, par. 1º art. 27, art. 32 caput, art. 39, par. 2º art. 46 e 132 da atual Constituição. Estes dispositivos em maioria apontam para uma negligência ao não citarem os Municípios como parte na organização do Estado.

Na mesma linha de Castro, José Afonso da Silva<sup>51</sup> adiciona os artigos 34 II, IV e V, 45 § 1º, 60 III, 85 II, 159 § 2º, 225 § 1º III e na ADCT os artigos 13 § 4º e 32 § 9º, os quais utilizam as expressões “unidade federada e unidade da Federação” fazendo alusão apenas aos Estados ou Distrito Federal, excluindo da análise os

---

<sup>49</sup> BASTOS, 1985, p. 40.

<sup>50</sup> CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positivo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 61 e 62).

<sup>51</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 640.

Municípios. Ainda, o mesmo autor<sup>52</sup> questiona a entidade federada municipal ao alegar que não possuem representação no Senado Federal, Poder Judiciário próprio e território, uma vez que integram o dos Estados, assim sendo expõe:

“Foi equívoco do constituinte incluir os Municípios como componente da federação. Município é divisão política do Estado-membro. (...) Faltam outros elementos para a caracterização de federação de Municípios”.

“essa é uma tese equivocada. Não é porque uma entidade territorial tenha autonomia político-constitucional que necessariamente integre o conceito de entidade federativa. Nem o Município é essencial ao conceito de federação brasileira. Não existe federação de Municípios. Existe federação de Estados. Estes é que são essenciais ao conceito de qualquer federação”.

Roque Antonio Carazza<sup>53</sup> fundamenta sua opinião com a falta de participação do Município na formação da vontade nacional. Como exposto acima, Celso Bastos tenta desmistificar esse entendimento, porém seus argumentos são insuficientes para encerrar essa discussão.

Seguindo esse raciocínio Pinto Filho<sup>54</sup> comenta:

“Data vênica, foi infeliz o constituinte quando consagrou o Município como ente federativo. Talvez, caso ímpar na história do federalismo municipal, deu-se autonomia a quem não tem representação na federação. Suas limitações são pronunciadas: quem cria a União Federal não são os Municípios e sim os Estados-membros; os Municípios não tem representação político-partidária nos órgãos representativos estaduais, não há Senado Estadual; em caso de descumprimento de preceito constitucional, a Intervenção se dá pelo Estado, não pela União; as regras de intervenção são estabelecidas pela Constituição Estadual e não pela federal.”

Diante destas distintas compreensões, não se pode adotar um posicionamento e afastar os argumentos que ficam em aberto, pois deles surgem pontos relevantes a serem analisados. De um lado o zelo pelo regime democrático e pela descentralização do poder como estratégia de democratização e de outro a percepção da falta de aporte para a efetiva autonomia municipal, sem a qual a democratização se torna inviável.

---

<sup>52</sup> SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 90 e 408.

<sup>53</sup> CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 118)

<sup>54</sup> PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A intervenção Federal e o Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 180.

Entretanto, como ressalta Arretche<sup>55</sup> são as instituições políticas que garantem a estabilidade da fórmula adotada e sua qualidade pode ser mensurada quando se impede que a União invada a autoridade das jurisdições, transformando-as em meras unidades administrativas. No entanto, muitas são as contradições deste sistema. Ocorre que o federalismo brasileiro, desde o seu início, é envolto por uma tendência centralizadora, já que ainda hoje o governo federal controla as principais fontes de recursos e normatiza o seu desembolso. Mais uma vez, não se quer com isso, afirmar que o Município não possui natureza de ente federado, mas sim que é necessário o exame crítico de suas autonomias.

### 3.3.2 Autonomia municipal

Para que se possa compreender melhor o embasamento dos doutrinadores acima citados, é necessário analisar alguns aspectos da autonomia municipal, pois ela dará efetivamente o caráter de ente federado ao Município.

Como já mencionado, a autonomia dos entes federativos vem da distribuição constitucional de competências e de suas capacidades de auto-organização, auto-legislação, autogoverno e de auto-administração. Além disso, tal autonomia também depende da Constituição quando necessita que esta estabeleça uma esfera de competência tributária que garanta renda própria ao ente federativo.

#### 3.3.2.1 Autonomia administrativa

Esta forma de autonomia em maior ou menor amplitude, existe no Município brasileiro desde os tempos do Brasil-colônia<sup>56</sup>. Ela provém da delegação de competências de um órgão central para outro, que passa a executar atividades que caberiam ao órgão central, bem como a produzir normas individuais (atos administrativos).

---

<sup>55</sup> ARRETCHÉ, Marta. **Federalismo**. In: AVRITZER, L. e ANASTÁCIA, F. (orgs.) Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p 123.

<sup>56</sup> CORRALO, 2004, 167.



Ainda, compreende a gestão dos serviços locais, isto é, aqueles em que o interesse municipal é maior do que o federal ou o estadual. Deve-se observar, porém, que o Município encontra-se localizado dentro do País, de modo que não pode existir oposição entre ambos os interesses. Segundo Hely Lopes Meirelles<sup>57</sup>, a autonomia administrativa refere-se à administração própria, à organização dos serviços públicos locais e à ordenação do território municipal. Estes unificados no Poder Executivo municipal, conseqüentemente, na pessoa do prefeito municipal, que é a autoridade administrativa máxima.

Não obstante a própria concretização da autonomia administrativa, se faz necessário destacar que os Municípios estão adstritos à existência de recursos financeiros possibilitadores de uma ação administrativa efetiva. Ficando assim a autonomia administrativa vinculada à financeira.

#### a) Autonomia administrativa na educação

Levando em consideração que este estudo pretende apontar futuramente alguns efeitos do formato de Estado adotado pela Constituição de 88 para a educação é interessante destacar alguns encargos municipais nesta área.

Sendo assim, os Municípios têm a atribuição constitucional sobre a educação infantil e o ensino fundamental, entretanto têm sofrido com a dificuldade de os Estados assumirem as suas obrigações, como o transporte e a merenda escolar dos alunos do ensino médio. Isto sem contar a retenção indevida de recursos do salário educação<sup>58</sup> e os valores de sua responsabilidade não repassados ao FUNDEF<sup>59</sup>.

A atuação do Município na educação pré-escolar e no ensino fundamental deve ocorrer mediante cooperação técnica e financeira da União e do Estado<sup>60</sup>. Esta disposição constitucional, somada ao percentual mínimo que a União e Estados

---

<sup>57</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 98.

<sup>58</sup> Com a nova legislação federal o repasse do governo federal tem ocorrido diretamente aos Municípios.

<sup>59</sup> TAVARES, Tais Moura; ZANDER, Katherine Finn. Federalismo e Gestão dos Sistemas de Ensino no Brasil. in: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Tais Moura (org.) **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011, p. 101.

<sup>60</sup> Conforme incisos VI e VII do art. 30 da Constituição Federal.

devem investir na educação é que tem garantido um mínimo em termos de cooperação para efetivação dessas competências que são comuns aos entes da federação.

### 3.3.2.2 Autonomia política

A Constituição criou o Município como ente político, o Estado membro apenas o reconhece do ponto de vista jurídico-formal, isto é, o cria como entidade jurídica.<sup>61</sup> Possuindo então personalidade política, sua autonomia trata da capacidade de suas entidades se auto-organizarem politicamente.

A autonomia política do Município implica na qualidade atribuída para a estruturação dos poderes políticos locais, bem como o relacionamento entre eles. A municipalidade tem capacidade então para organizar e constituir o seu próprio governo. A efetividade da autonomia política ocorre com a eleição do Prefeito e dos Vereadores, titulares dos Poderes Executivo e Legislativo, respectivamente.<sup>62</sup>

Ou seja, esta autonomia tem por fundamento a eletividade dos governantes locais, como também a organização das funções estatais e as respectivas relações de controle dos agente políticos municipais.

Entretanto, observa-se que a União tem tomado para si algumas competências dos outros entes e os Estados-membros, sobrecarregando os Municípios com competências a eles comuns. Conseqüência disso é a ofensa a autonomia política municipal, fato este que reafirma o caráter centralizador deste sistema de governo - justamente o oposto a que se pretendia quando o Município foi inserido como ente federado. Nesta linha, a Arretche frisa:

“... tem presença permanente no debate político a contestação do formato centralizado de organização federativa das competências comuns, pelo qual a União tem elevada ingerência na agenda social dos governos locais, limitando na prática sua autonomia para definir seus próprios programas. Argumenta-se que esta fere o princípio federativo da autonomia política,

---

<sup>61</sup> CORRALO, 2004, p. 14.

<sup>62</sup> COSTA, 1999, apud CORRALO, 2004, p.172.

bem como limita a capacidade de os governos locais atenderem às demandas de seus cidadãos, adaptando-se às necessidades locais.”<sup>63</sup>

### 3.3.2.3 Autonomia legislativa

O Município dispõe de autonomia para constituir a sua ordem jurídica local, através de Lei Orgânica Municipal e também consoante os limites impostos pelo ordenamento constitucional estadual e federal, o que significa dizer que as normas municipais não podem contradizer as que já foram elegidas pela União e pelo Estado e principalmente pela Constituição Federal.

Muito embora seja compreendida como uma autonomia normativa, ela trás consigo limitações. Tal problema possui sua origem na forma de definição das competências do Município, as quais foram definidas de modo diverso da utilizada para prever as competências dos Estados e da União.

Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a serem objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica, a de legislar sobre assuntos de interesse local e também complementar a legislação federal e a estadual quando necessário. Ou seja, essa autonomia possui como princípio norteador o interesse local, pois a competência complementar do Município em relação às legislações federal e estadual somente poderá ocorrer diante da existência dele.

Tal nomenclatura, “interesse local”, gera muitas interpretações, pois é um conceito problemático e genérico. Discorrer sobre o critério do interesse local é adentrar no minucioso e complexo estudo dos conceitos legais indeterminados, que possuem como marca um considerável grau de indeterminação. Por isso afirma-se que a aplicação de conceitos legais indeterminados não ocorre abstratamente, mas

---

<sup>63</sup> ARRETCHE, 2006, p. 127.

tendo em vista as particularidades e singularidades do caso concreto em que se utilizam estes conceitos.<sup>64</sup>

Seguindo esse entendimento, a interpretação de Hely Lopes Meirelles é de que, o interesse local é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União<sup>65</sup>. Ele só toma corpo a partir de uma situação concreta, tendo em vista que o local determinaria o assunto, sendo este não apenas o que interessa ao Município exclusivamente, mas sim aquele em que a influência atinge a população local. Com isso, entende-se que o interesse local não está na matéria assim como para os Estados e União, mas nas situações<sup>66</sup>.

Disto posto, também se deve considerar o importante papel que as Leis Orgânicas podem desempenhar numa melhor definição do interesse local<sup>67</sup>, pois definem as matérias de competência municipal no seu caso concreto. Sendo assim, pode-se afirmar que meio-ambiente, urbanismo, patrimônio preservável pelo tombamento, matéria tributária, legislação orçamentária, distritos municipais, servidores municipais, serviços públicos, licitações e processo legislativo, são matérias legislativas que geralmente cabem ao Município por estarem estritamente relacionados ao interesse local<sup>68</sup>.

Por fim, nota-se então que a Constituição adotou formas diversas para delegar competências legislativas aos Estados e União (através de matérias) e aos Municípios (genérica). O que é uma via de mão dupla, pois, ao passo que existe uma autonomia legislativa, essa é diminuta. Nas palavras de Sundfeld:

Mais adequada é a consideração de competências enumeradas para a União do que a expressa para os Municípios, pois esta se define no entorno da expressão "interesse local", ao passo que as competências da União se encontram exaustivamente definidas<sup>69</sup>.

#### 3.3.2.4 Autonomia financeira

---

<sup>64</sup> SOUSA, 1994, apud CORRALO, 2004, p. 161.

<sup>65</sup> MEIRELLES, 1993, p. 98.

<sup>66</sup> *idem*. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>67</sup> CARAZZA, 1999, p. 120-124.

<sup>68</sup> CORRALO, 2004, p. 196.

<sup>69</sup> SUNDFELD, 1993, apud CORRALO, 2004, p. 157.

A autonomia financeira municipal pode ser compreendida como a capacidade de os Municípios instituírem e arrecadarem seus próprios tributos e da mesma forma aplicarem sua renda de acordo com suas necessidades<sup>70</sup>. Esta autonomia também confere autoridade para os Municípios elaborarem, aprovarem e executarem seu orçamento, proporcionando-lhes maior aporte de recursos sem vinculação predeterminada. A conquista da maior autonomia financeira possibilitaria aos Municípios os meios para implementar os projetos de interesse local<sup>71</sup>. Para que esta seja possível, se faz necessária a delegação de competências através da repartição de rendas a qual segue explicada por Gilmar Mendes:

“As constituições federais prevêem, ainda, uma repartição de rendas, que vivifica a autonomia dos Estados-membros e os habilita a desempenhar as suas competências. Vale observar que a Constituição brasileira dispõe também sobre repartição de receitas oriundas de impostos federais, favorecendo não somente os Estados, como, igualmente, aquinhoando os Municípios – art. 159 da CF”.<sup>72</sup>

Porém, adiante, poderá se observar que a repartição de rendas destinadas aos Municípios não é suficiente para vivificar sua verdadeira autonomia. Surge aí uma outra limitação além da normativa, a financeira. O que ocorre é que desde o início do século XX apontou-se para a problemática da pobreza dos Municípios, questão essa que assola as municipalidades desde os tempos do Brasil-colônia até os dias de hoje<sup>73</sup>. A esse respeito Dallari comenta:

“(…) é imprescindível que, ao ser feita a distribuição das competências, sejam distribuídas, em medida equivalente, as fontes de recursos financeiros, para que haja equilíbrio entre encargos e rendas. Não havendo tal equilíbrio duas hipóteses podem ocorrer: ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado do serviço solicita recursos financeiros de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política”<sup>74</sup>.

---

<sup>70</sup> SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 17.

<sup>71</sup> *Idem, ibidem*, p. 19.

<sup>72</sup> MENDES, BRANCO e COELHO, 2009, p. 849.

<sup>73</sup> SOARES, 1986, apud CORRALO, 2004, 176.

<sup>74</sup> DALLARI, 1986, p. 20.

As desigualdades na distribuição dos benefícios do crescimento econômico, acabam determinando diferentes capacidades de arrecadação e autofinanciamento das unidades de governo. Ainda, se constata que, além do cumprimento das suas obrigações constitucionais, os Municípios acabaram assumindo parte dos ônus que seriam de competência da União e dos Estados. Esse quadro se agrava nos Municípios de pequeno porte, que não possuem alternativa para propiciar o alcance de serviços de competência da União e do Estado para os seus munícipes. O ideal seria que, para cada competência assumida, o Município tivesse o total ressarcimento dos ônus oriundos desses encargos.

Para uma melhor adequação com o sistema federativo seria necessário uma redefinição das atribuições tributárias dos entes federados, a fim de que estes dispusessem de receitas próprias para a maior parte dos encargos da sua competência e das que foram assumidas também. Com isso, se demonstra ser essencial a redistribuição das competências tributárias e a distribuição constitucional de receitas, sob pena da autonomia ser substituída pela dependência<sup>75</sup>.

A necessidade de recursos financeiros para que as competências constitucionais possam ser efetivadas encontra uma rígida disciplina tributária, que trata isonomicamente os Estados e Municípios, ambos vedados de instituir impostos não previstos na Constituição, que também estipula limites a serem observados equanimente a todos os entes federados. Essa rigidez na atribuição de competências tributárias aos entes federados por parte da Constituição de 88 demonstra a tendência unitária e centralizadora do Estado brasileiro<sup>76</sup>.

De outra forma, a atual condição financeira dos Municípios brasileiros pode comprometer a sua condição de ente federado, especialmente diante de três situações: a) falta de condições financeiras para muitos Municípios cumprirem com sua missão institucional; b) desnível entre os governos locais; c) inexistência de mecanismos de cooperação e parceria, o que se demonstra com a pouca efetividade das regiões metropolitanas e dos consórcios<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> CORRALO, 2004, 183.

<sup>76</sup> BASTOS, 1985, p. 108 – 109.

<sup>77</sup> ABRÚCIO, 2001, apud CORRALO, 2004 p.188- 189.

Para o economista Fernando Rezende<sup>78</sup>, juntamente com as receitas próprias, as transferências intragovernamentais constituem uma forma de amenizar a assimetria existente entre os entes da Federação, a título de complementação das receitas. Com isso, essas transferências poderiam ao menos suprir as competências não originais mas mesmo assim assumidas pelos Municípios.

Como visto até então, é possível afirmar que não existe uma autonomia financeira substancial que permita que os Municípios cumpram suas competências constitucionalmente estabelecidas. Com isso, o Município fica com o encargo sem ter verba para executá-lo. Ou seja, a autonomia municipal, ou é também financeira, ou não existe. Não basta deferir ao Município emancipação política, e apenas essa se, concomitantemente, não há emancipação econômica.

Sendo assim, a autonomia municipal em sua plenitude, somente se efetivará no momento em que os Municípios dispuserem de condições mínimas para arcar com as suas atribuições constitucionais. Ainda, dentre as dimensões administrativas, política, financeira, legislativa e auto-organizatória, destaca-se a importância fundamental da autonomia financeira, sem a qual as demais autonomias se encobrem na dependência política.

Portanto, observa-se que a tão almejada autonomia encontra-se longe de ser uma realidade para a maioria dos Municípios. Portanto, com exceção das vezes em que a culpa é do próprio ente, seja por corrupção ou por excesso de despesas correntes, não obstante a Constituição contemplar formalmente os dispositivos que permitem a repartição e distribuição de recursos, esses não se fazem suficientes para o Município gestionar seus serviços de modo adequado.

Essa situação não seria diferente nos Municípios que formam regiões metropolitanas, ainda mais, nessas regiões o problema se agrava. E por isso, deu-se destaque à análise desse instituto, a qual seguirá adiante.

---

<sup>78</sup> REZENDE, Fernando. **Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Hesse, série debates n. 22, vol I, 2001, p. 186.

## 4. ARRANJO METROPOLITANO

### 4.1 CONCEITOS E NATUREZA

A Região Metropolitana pode ser entendida como “um conjunto de Municípios cujas sedes se unem com certa continuidade urbana em torno de um Município-pólo”<sup>79</sup>. Sua natureza é de região administrativa e tem como finalidade a organização, o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

A partir disso, observa-se que seu conceito ontológico implica na congruência de cinco aspectos: a) forma urbana de tamanho expressivo, seja populacional ou territorial; b) existência de diversas atividades econômicas, concentrando os serviços de ordem superior; c) *locus* privilegiado de inovação; d) intenso fluxo de informação e comunicação, e; e) existência de um nó significativo de redes (transporte, informação, comunicação, cultura, consumo, poder *etc.*)<sup>80</sup>.

Sua primeira aparição Constitucional foi 1967, no período militar no qual foi constituída por Municípios que não possuíam vinculação administrativa, porém tinham a mesma comunidade socioeconômica. Sua criação intencionava diminuir as disparidades regionais<sup>81</sup> no país e realizar serviços comuns – disso decorrendo o conceito utilizado por Hely Lopes Meirelles<sup>82</sup>: áreas de serviços unificados.

Neste sentido se posiciona também a doutrina jurídica. De acordo com Eros Grau, uma região metropolitana consiste em um “conjunto territorial intensamente urbanizado, com marcante densidade demográfica, que constitui um pólo de atividade econômica, apresentando uma estrutura própria definida por funções privadas e fluxos peculiares, formando, em razão disso, uma mesma comunidade sócio-econômica em que as necessidades específicas somente podem ser, de modo

---

<sup>79</sup> SILVA apud TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 74.

<sup>80</sup> LENCIONI, Sandra. **Reconhecendo metrópoles: território e sociedade**. In: FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G.; SILVA, C. A. da. (orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006, p.45.

<sup>81</sup> Deve-se considerar o relevo dado pela Constituição de 88 no combate às desigualdades regionais, as quais são absolutamente inescandíveis. Por isto mesmo a Constituição Federal preconiza, de forma expressa, sua redução em pelo menos cinco de seus dispositivos, a saber: art. 3º, inciso III; art. 43; art. 151, inciso I, art. 165, § 7º; e art. 170, inciso VII.

<sup>82</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13º edição. São Paulo: Malheiros, 2003.



satisfatório, atendidas através de funções governamentais e coordenadas e planejadamente exercitadas” (Direito Urbano: Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental. São Paulo: RT, 1983, p. 10).

Sob a luz da Constituição Federal de 1988 em seu art. 25 § 3º, observa-se que a Região Metropolitana somente se qualifica como tal se houver duas ou mais entidades político-administrativas, as quais não necessariamente apenas Municípios, como também Estados. Estas entidades lhe dão consistência institucional sob as espécies de coordenação, planejamento, integração e execução de funções públicas orientadas de modo unificado, em prol do interesse comum regional.

Esse artigo também previu sua criação através de lei complementar estadual<sup>83</sup>. Porém, limitou-se a transferir para os Estados a competência de institucionalizar as regiões metropolitanas e não lhe conferiu identidade de ente federado ou personalidade de direito. Além disso, não evoluiu nas definições quanto à organização político-administrativa nem mesmo fez qualquer outra indicação à gestão de áreas metropolitanas.

Ainda, não há nenhum artigo na Constituição de 88 que disponha sobre as competências de uma Região Metropolitana, por isso não há possibilidade desta ser um ente federado tendo em vista que, como comentado anteriormente, para haver ente federativo deve haver uma competência constitucional destinada a ele. Sendo assim, sua autonomia é apenas financeira e administrativa, nunca política. Para melhor explanar tal linha de raciocínio:

“... a região metropolitana não se constitui em ente intra-estatal, situado entre o Estado e o Município, na medida em que não há espaço para uma nova entidade política na atual organização constitucional brasileira, de tal

---

<sup>83</sup> “É notório que a complexidade e o alto custo das obras e serviços de caráter intermunicipal ou metropolitano já não permitem que as Prefeituras os realizem isoladamente, mesmo porque seu interesse não é apenas local, mas regional, afetando a vida e a administração de todo o Estado e, não raro, da própria União. Daí por que a Constituição condicionou o estabelecimento destas Regiões a lei complementar estadual, que fixará as diretrizes da regionalização, atribuindo ao Estado a organização metropolitana que irá operar na área regionalizada e delineando sua competência” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13º edição. São Paulo: Malheiros, 2003, p.83.)

sorte que a região será apenas uma área de serviços especiais, de natureza puramente administrativa.”<sup>84</sup>

Ainda, na Constituição Estadual de São Paulo art. 153:

O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades.

§ 1º - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assuma destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

Dessas distintas concepções, pode-se concluir que não há apenas um conceito de RM, mas sim, que ela pode ser compreendida através de diversos pontos de vista, como o econômico, urbanístico, político, jurídico e assim por diante. Porém, ponto pacífico é sua importância para a resolução de problemas que extrapolam os limites municipais, os quais quando relegados, podem culminar em conflitos entre o interesse local *versus* o interesse regional metropolitano, muitas vezes afetando a autonomia municipal.

#### 4.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS

Desde a Constituição de 1946 acreditava-se que a regionalização acabaria com as desigualdades regionais. Com isso, o desenvolvimento local e a tentativa de resolução dos problemas supramunicipais foram os motivos centrais do surgimento das regiões metropolitanas, já que determinadas regiões do país não poderiam sem o auxílio desse órgão se desenvolver devidamente<sup>85</sup>.

No Brasil, utilizou-se a “teoria dos pólos de crescimento” de François Perroux: “um pólo de desenvolvimento regional no Brasil, segundo a qual um pólo de desenvolvimento econômico situado em determinada localidade, ao longo de dado período, irradia seus efeitos benéficos a toda a região circunvizinha, a qual, por sua

---

<sup>84</sup> MEIRELLES, 2003, p. 83.

<sup>85</sup> SANCHEZ, 2010, p. 56.

vez, passa a influenciar a área mais próxima, em intensidades variáveis, influenciando o resto da economia”<sup>86</sup>.

Contudo, o movimento de formação das metrópoles se deu devido a intensificação do fluxo migratório campo-cidade, da década de 1950, e aceleração do processo de urbanização, em razão do grande afluxo de pessoas às principais cidades do país. Também na década de 1970, com a dispersão da produção industrial pelo território brasileiro, tomou impulso o processo de metropolização das cidades<sup>87</sup>.

Atualmente, a realidade é outra. O emprego industrial que representava 20% na década de 1970, representou apenas 13%, na década de 1990, decaindo, assim, a relevância da indústria na configuração urbana. Hoje, o principal mote de urbanização não é o capital produtivo industrial, mas a mera gestão do capital, especialmente a sua modalidade financeira.<sup>88</sup> Esta nova etapa reflete apenas as novas condições de reprodução do capital nas economias dependentes, que, a partir da última década do século passado, tomou formas essencialmente fictícias.

Existem hoje vinte seis regiões metropolitanas no país, que concentram quatrocentos e trezes Municípios, em cerca de 167.000 km<sup>2</sup> e onde vivem cerca de 68 milhões de pessoas. Além da sua importância dimensional, não se pode deixar de lado que as RMs confluem e concentram atividades econômicas, como, por exemplo, as regiões metropolitanas de Campinas e de São Paulo que, no ano de 2006, representavam juntas o Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 202 bilhões de dólares, o qual somava duas vezes o PIB de Portugal<sup>89</sup>.

No tocante da implementação dos marcos jurídico-político das regiões metropolitanas do Brasil, estes compreendem o entendimento de três períodos históricos específicos: sua origem, com a regulação dada pela constituição

---

<sup>86</sup> TEIXEIRA, 2005, p. 73.

<sup>87</sup> SANCHEZ, 2010, p. 53 – 54.

<sup>88</sup> “São Paulo hoje, por exemplo, afirma cada vez mais sua condição metropolitana ao mesmo passo que tenha diminuído sua importância como cidade do capital. O que vem ocorrendo e que ela vem deixando de ser a cidade, por excelência, do capital produtivo industrial para se alçar a condição de gestora do capital, quer relacionada a agroindústria, ao comércio, a indústria propriamente dita ou ao capital financeiro.” (LENCIONI, 2006. p. 49.)

<sup>89</sup> *Idem, ibidem*, p. 50-52.

autoritária, que afeiçoou os primeiros lineamentos jurídicos das RM; sua concepção democrática pós-Constituição de 1988, cujo repúdio ao período anterior refletiu um ocaso perante as regiões, e; sua atual fase, desde meados da década de 1990, em que se vê novas formas de gestão, apesar de persistir ausência de regulação jurídico-política.

Como já mencionado, a questão metropolitana foi regulada pela primeira vez pela Constituição Federal de 1967, complementada por normativa específica, em 1973, pela LC 14, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Ainda, no ano seguinte, pela LC 20, foi criada a região metropolitana do Rio de Janeiro. A Lei Complementar de 1973 estabeleceu o conceito de “interesse comum metropolitano”<sup>90</sup>, no qual elenca os serviços comuns das regiões metropolitanas e dos Municípios, que acabaram instituídos em todas as RM do país, a despeito das peculiaridades regionais destes espaços urbanos.

O caráter autoritário e concentrador do poder executivo refletiu sobre a normativa metropolitana. Tratava-se um modelo de gestão metropolitana cujas estruturas eram prefixadas e hierárquicas, em que a União era o ente federal que exercia o poder de fato sobre as RM, estabelecendo diretrizes de planejamento e definindo linhas de investimento de recursos públicos<sup>91</sup>. Neste contexto, os Municípios deveriam participar compulsoriamente das ações que visassem o “interesse comum metropolitano”, não desfrutando de qualquer autonomia.

A estrutura institucional das áreas metropolitanas compreendia os Conselhos Deliberativos, compostos por membros do Executivo Estadual – que eram indicados pelo Executivo Federal –, e os Conselhos Consultivos, que representariam os Municípios, e eram restritos a encaminhar sugestões sobre

---

<sup>90</sup> “Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região: I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; III - uso do solo metropolitano; IV - transportes e sistema viário; V - produção e distribuição de gás combustível canalizado; VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal.”

<sup>91</sup> AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Renno dos Mares. **Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte**. In: GODINHO, Maria H. de L.; MENDONÇA, Jupira G. de. População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003.

assuntos metropolitanos<sup>92</sup>.

“respaldadas pelo forte componente autoritário do modelo de planejamento e gestão, as regiões metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros oriundos da União que permitiram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano.”<sup>93</sup>

Contudo, este modelo encontrou sua exaustão na década de 1980, com o super-endividamento do Estado, que, com recursos escassos, viu desmantelar a estrutura organizacional metropolitana que ditava o desenvolvimento urbano da região.

O segundo momento tem início a partir da constituição promulgada em 1988. O novo pacto federalista buscou primordialmente uma desconcentração do poder, que deveria agora ser alocado também nas esferas estaduais e municipais. No entanto, a delegação de poderes às regiões metropolitanas não ocorreu. Pelo contrário, a questão metropolitana não foi prioridade da Assembléia Constituinte, sendo tratada de maneira demasiada genérica pela Constituição de 88:

“Art. 25 (...). §3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.”<sup>94</sup>

Os constituintes delegaram ao Estado federativo a constituição das Regiões Metropolitanas, silenciando, porém, sobre as importantes questões relativas a gestão destes espaços urbanos. A posição ambígua da Assembléia reflete uma aversão à institucionalidade do período ditatorial, quando a autonomia dos Municípios foi esvaziada e subordinada às regiões metropolitanas. Assim, não é por menos que, sob o amparo da democracia parlamentar, os Municípios ampliaram seu grau de autonomia política, enquanto que a maioria das entidades que administravam as regiões metropolitanas foram extintas.

“Assim, a criação das RMs e sua dependência dos recursos e das decisões federais, aliadas ao formato de gestão que restringia o papel dos Municípios que as integravam, marcaram sua trajetória e as associaram a

<sup>92</sup> ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *Metrópolis: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p.115.

<sup>93</sup> AZEVEDO; GUIA, 2003, p.100.

<sup>94</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

formas pouco pluralistas, centralizadoras e autoritárias de gestão. Essas marcas e essa trajetória contrariavam frontalmente o clima que dominou o final dos anos 1980 e a agenda da redemocratização.”<sup>95</sup>

Apesar da delegação ao Estado-membro permitir uma regulação das RM mais condizente com as peculiaridades regionais, o que não ocorria no período anterior, cuja normatização advinha da esfera federal, chama atenção o descaso para com o assunto. A respeito disso, verifica-se que a questão metropolitana não é sequer mencionada nas Constituições do Acre, Roraima, Tocantins, Rio Grande do Norte, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, sendo que nas Cartas dos Estados de Alagoas e Sergipe tem-se uma reprodução quase que literal do texto legal do parágrafo 3º, do artigo 25, da Constituição Federal.

Em meados da década de 1990 tem início o terceiro momento da implementação da política para as RM, pois surgem neste período iniciativas de parcerias e associativismos para estimular políticas para as áreas metropolitanas. Emergem “novos atores”, como as organizações não-governamentais e as agências de financiamento e fomento internacional, que buscam realizar ações cujo escopo é o desenvolvimento urbano das RM. Neste novo contexto, têm lugar também os consórcios intermunicipais, isto é, a reunião de diversos Municípios metropolitanos para a realização conjunta de medidas visando solucionar problemas comuns das Municipalidades. Estes consórcios possuem personalidade jurídica própria, uma estrutura de gestão autônoma e orçamento próprio, deixando intacta as autonomias municipais<sup>96</sup>.

Em suma, passados vinte anos desde a promulgação da Constituição da República, a questão metropolitana não encontra ainda uma construção jurídico-política que respalde o desenvolvimento destes espaços urbanos, sendo esta deixada ao relento, sem qualquer abrigo ao ocaso. Neste sentido, é muito pertinente o depoimento da Professora doutora do Departamento de Geografia da USP, Maria

---

<sup>95</sup> SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: trajetória e influencia das escolhas institucionais**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p. 70).

<sup>96</sup> RAMALHO, Ana Maria F. **A problemática da gestão metropolitana**. In: III Congresso de Direito Urbanístico, 2004, Recife, Anais. Disponível em: <[http://www.ibdu.org.br/imagens/APROBLEMATICA\\_DAGESTAOMETROPOLITANA.pdf](http://www.ibdu.org.br/imagens/APROBLEMATICA_DAGESTAOMETROPOLITANA.pdf)>, Acesso em 10 out. 2011.

Adélia Aparecida de Souza, que comenta o seu objeto de estudo, a região metropolitana de Campinas, o qual deixa evidente o verdadeiro descaso político com as RMs, bem como a qual lógica se presta a atual fase política de associativismo:

“Em São Paulo, no ano 2000, o governador Mario covas instituiu duas regiões metropolitanas: a de Santos e a de Campinas. Estou estudando, atualmente, a de Campinas, que tem dezenove Municípios. Ninguém sabe para onde vai a lógica dos prefeitos e dos políticos em geral. Na última reunião [2003] a pauta foi feita na hora, o que demonstra o trato político e impede qualquer forma de organização e luta (e uma ação não-democrática). Nesse dia foi aprovado o primeiro plano diretor da região para receber cerca de 6% de recursos do Estado. Verificamos, assim, o aumento da fluidez do território. Imagine o que aconteceria nessa região, com a ação dos incorporadores e das elites. É necessário ficar atento a esse fato. No Brasil, historicamente a regionalização é para permitir a fluidez – para permitir que os fluxos se realizem, e não os fixos. Nos fixos está a população, o povo, que nunca resolve plenamente seus problemas. Eu estudo isso há muito tempo e fico preocupada com as regiões metropolitanas. Elas contribuíram para o elo da lógica capitalista, por meio das políticas. Atualmente, parece que as agências estaduais estão esvaziadas de ação para as metrópoles, mas não é verdade. As agências se terceirizaram e, segundo interesses neoliberais, fazem as prioridades governamentais de acordo com interesse dos grandes agentes econômicos. É necessário fazer um exercício de compreensão do significado da fluidez no território articulado as práticas governamentais.”<sup>97</sup>

De fato, ainda não há qualquer instrumento jurídico ou urbanístico que incida sobre as regiões metropolitanas, aos moldes daqueles que tratam da cidade, cuja regulação é dada pelo recente Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Contudo, tramita no Congresso Nacional desde 2004, o Projeto de Lei 3.460/2004 que visa instituir o Estatuto da Metrôpole, que consubstancia um esforço legislativo para suprir a lacuna normativa relativa a gestão das regiões metropolitanas brasileiras.

#### 4.3 AUSÊNCIA NORMATIVA SOBRE RMs

A Constituição de 88 deu grande vazão para a normatividade municipal, deixando em segundo plano as regiões metropolitanas, e, conseqüentemente, uma política regional de desenvolvimento urbano.

---

<sup>97</sup> SOUZA, Maria A. A. **Recompondo a história da região metropolitana: processo, teoria e ação.** In: FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G.; SILVA, C. A. da. (orgs.). *Metrôpole: governo, sociedade e território.* Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006, p. 33-34.

Com isso, não seria por menos que o único dispositivo constitucional que trata das regiões metropolitanas apenas indica que são os Estados-membros os responsáveis pela sua criação, deixando, assim, absolutamente lacunosa as demais questões relativas a gestão deste espaço urbano.

No que concerne a política urbana, não resta dúvidas que para os constituintes a palavra de ordem era municipalização. Tanto é assim que os artigos constitucionais referentes à este assunto remetem-se apenas a dimensão municipal, sem qualquer menção ao desenvolvimento urbano regional. Em consonância com esta postura, se insere também o Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001) que instituiu os instrumentos de política urbana e de planejamento para o desenvolvimento tão somente da esfera municipal.

Neste quadro, portanto, devemos subscrever aos argumentos do redator do projeto do Estatuto da Metrópole (Projeto de Lei 3.460/2004), em sua justificativa:

“Assim, é urgente que uma complementação, voltada para a regulamentação do universo das unidades regionais, de características essencialmente urbanas, dote o País de uma normatização que, de forma dinâmica e continuada, uniformize, articule e organize a ação dos entes federativos naqueles territórios em que funções de interesse comum tenham de ser necessariamente compartilhadas.”.<sup>98</sup>

O Projeto tem como objetivos instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano (PNPRU) e criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas (SNPIRU), buscando, assim, um desenvolvimento urbano regional e nacional, integrado e planejado.

De fato, este caráter integrador e de cooperação entre as esferas do poder público fica cristalino com a leitura do inciso V, do artigo 3º, do projeto de lei, *in verbis*:

“Art. 3º – A Política Nacional de Planejamento Regional Urbano reger-se-á pelas disposições desta Lei e pelas demais normas a ela pertinentes e tem, por objetivos gerais: (...). V – promover a cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios componentes de unidades regionais urbanas, mediante a articulação e integração de seus órgãos e entidades das administrações direta e indireta, atuantes regionalmente, visando o compartilhamento de informações estatísticas, geográficas, geológicas e cartográficas e a integração do planejamento e da execução das funções

---

<sup>98</sup> BRASIL. **Projeto de Lei 3.460**, 2004.



públicas de interesse comum;”.<sup>99</sup>

Além de definições a respeito de sua natureza, o Projeto do Estatuto da MetrÓpole estabelece também disposiçÓes mais pragmáticas e técnicas, como é a definiçÓo de regiãO metropolitana, que se lê no inciso I, do artigo 6º:

“Art. 6º – Até que se proceda à caracterizaçÓo de unidades regionais urbanas, conforme estabelecido no art. 5º desta Lei, passam a vigorar as seguintes definiçÓes: I – regiãO metropolitana: é o agrupamento de Municípios limítrofes, que apresente, cumulativamente, as seguintes características: a) um núcleo central com, no mínimo, 5% (cinco por cento) da populaçÓo do País ou dois núcleos centrais que apresentem, conjuntamente, no mínimo, 4% (quatro por cento) da populaçÓo nacional; b) taxa de urbanizaçÓo acima de 60% (sessenta por cento), para cada um dos Municípios integrantes da regiãO; c) populaçÓo economicamente ativa residente nos setores secundário e terciário de, no mínimo, 65% (sessenta e cinco por cento), considerado cada um dos Municípios integrantes da regiãO; d) urbanizaçÓo contínua em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) dos Municípios componentes da regiãO”.<sup>100</sup>

O Estatuto da MetrÓpole, embora ainda em trâmite perante o Congresso Nacional, já representa um esforço legislativo de aprofundar o disposto na ConstituiçÓo de 88, que tratou o tema metropolitano de maneira demasiadamente genérica. Mais além da problemática metropolitana, a preocupaçÓo do Projeto de Lei é macro-regional, pois prevê não só um arcabouço institucional para as RM, mas também ambiciona a constituiçÓo de um plano regional, abarcando também as AglomeraçÓes Urbanas (AU), MicrorregiÓes (MR) e as RegiÓes Integradas de Desenvolvimento Regional (RIDE).

#### 4.4 ADMINISTRAÇÓO DA REGIÃO METROPOLITANA

A administraçÓo das regiÓes metropolitanas poderá ser feita de duas formas: direta ou indiretamente. A primeira é feita através de Órgão ou representante do Estado e dos Municípios. A segunda, através da criaçÓo de pessoas jurídicas diferentes da pessoa do Estado e dos Municípios.

Ainda, um tema que gera grandes discussÓes é a titularidade das funçÓes de interesse comum, que nesse caso se chama interesse metropolitano. Sendo a

<sup>99</sup> BRASIL. **Projeto de Lei 3.460**, 2004.

<sup>100</sup> BRASIL. *Idem, Ibidem*.

Região Metropolitana apenas uma divisão administrativa e não um ente da federação, se faz necessária a presença de um órgão submetropolitano para coordená-la e com isso titularizar as funções de interesse da metrópole<sup>101</sup>.

Sua administração poderia ser através de pessoa jurídica de direito público, como autarquia, ou de direito privado como uma empresa estatal, ou ainda, órgão de Estado. Porém, foi por determinação da Lei Complementar (L.C. n.º 20/74), que a gestão das Regiões coube aos Conselhos Deliberativo e Consultivo, com apoio da entidade metropolitana<sup>102</sup>.

A atribuição para criação de tais órgãos e entidades responsáveis pela gestão ficou sob o encargo dos Estados-membros como também por meio de seus recursos orçamentários, custear as despesas de manutenção do conselho deliberativo e do conselho consultivo de cada região<sup>103</sup>. A competência para legislar, criar e controlar as RMs ficou a cargo do Estado-membro e não do Município, do contrário, afetaria a autonomia municipal, já que um Município invadiria a esfera do outro.

#### 4.5 REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

A lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, criou a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), compreendendo 14 Municípios: Curitiba, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais<sup>104</sup>.

Hoje são 26, já que foram acrescentados os Municípios de: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo Magro, Cerro Azul, Dr. Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Pinhais, Quitandinha, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná.

---

<sup>101</sup> TEIXEIRA, 2005, p. 85.

<sup>102</sup> PARANÁ. COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**. 2006, p. 24.

<sup>103</sup> TEIXEIRA, *op. cit.*, p. 111.

<sup>104</sup> PDI, *op. cit.*, p. 39.

A Constituição do Estado do Paraná, em seu capítulo III dispõem sobre as Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões do art. 21 ao 26. Encontram-se as figuras regionais, instituindo mecanismos próprios e específicos da ação regional. E para compensar algumas de suas lacunas vem a Lei Complementar nº 111 de 11 de outubro de 2005 que regula o funcionamento das Regiões Metropolitanas.

Por sua vez, a Lei Estadual n. 6.517/74, criou a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba, COMEC. E como os outros órgãos titulares das funções de interesse comum, a COMEC ficou responsável por gestionar assuntos de interesse metropolitano.

Como já mencionado, o processo decisório desse órgão se realiza através dos Conselhos Deliberativo e Consultivo. O primeiro, como instância superior de decisão, é formado pelo Secretário de Estado do Planejamento, representando o Governador do Estado do Paraná, na presidência, e mais cinco membros, dos quais um indicado pelo prefeito da capital do Estado e um indicado pelos demais prefeitos da região. E o Conselho Consultivo, formado por um representante de cada Município da RM, sob a presidência do Secretário de Estado do Planejamento<sup>105</sup>.

A Lei Estadual nº 11.027 de dezembro de 1994 alterou a personalidade jurídica da COMEC para autarquia e alternou a composição do Conselho Deliberativo, criando a Diretoria de Transporte Metropolitano e estabelecendo um organograma funcional para a Secretaria Executiva. Ainda, departamentalizou as áreas de produção técnica e administrativa do órgão.

Em 2003, cria-se, através do Decreto Estadual nº 22, o cargo de Secretário Especial para Assuntos da Região Metropolitana de Curitiba para assessorar o Governador do Estado do Paraná na coordenação das ações relativas ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum, tendo a COMEC como suporte técnico-administrativo.

---

<sup>105</sup> PDI, 2006, p. 30.

Atualmente a COMEC está vinculada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano - SEDU, por meio do Decreto Estadual nº 6.384/2006 que revogou o Decreto Estadual nº 22.

#### 4.5.1 Propostas para um desenvolvimento integrado da RMC

Para analisar a administração da RMC consultou-se o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) elaborado pela COMEC. Este documento faz um diagnóstico da região sob o prisma histórico, jurídico, social e político e ainda traz algumas propostas para um novo arranjo institucional da região.

Como um dos objetos de estudo deste trabalho é a educação, ao analisar este documento procurou-se focar mais nesse aspecto com o fim de investigar propostas inovadoras para a área. No entanto, observou-se que o PDI se limita a uma análise do quadro educacional da região, mas não estabelece nenhuma proposta ou sugestão para que haja uma melhoria das áreas mais carentes ou então nem mesmo sugere uma política interligada entre os Municípios.

Muito embora não alcance a dimensão educacional, o PDI assume que o as RMs no Brasil exigem um processo bastante complexo de governabilidade, tendo em vista que não se faz possível a criação de um quarto poder, de caráter regional. Como meta, o documento pretende além de posicionar a região institucionalmente numa estrutura de gestão regional, estudar e propor alternativas para sua estruturação funcional e organizacional, visando prepará-la para a assunção das funções públicas de interesse comum<sup>106</sup>. Pois, como aponta Sanchez:

“Embora a Carta Magna delimite atribuições, responsabilidades e competências a cada ente federado, na prática a divisão do território, das competências e responsabilidades, extrapola os limites fixados como no caso das Rms, onde várias esferas devem cooperar a fim de satisfazer as demandas para além dos limites territoriais, sem uma estrutura político-administrativa que as articule<sup>107</sup>”.

---

<sup>106</sup> PDI, 2006, p. 225.

<sup>107</sup> SANCHEZ, Mirian. **Estudo comparado sobre as condições educacionais nas regiões metropolitanas de Curitiba e Londrina**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010, p. 39.

É nesse sentido que se insere a abordagem da necessidade de construção de um sistema de gestão metropolitana em que se compartilhe responsabilidades entre os diversos agentes e também, legitime o processo decisório mediante a participação e o envolvimento dos Municípios e dos demais beneficiários dos serviços e funções públicas de interesse comum.

Desse modo, as relações intergovernamentais e interadministrativas devem ser reguladas de uma forma que atenda aos interesses municipais, estaduais e federais, de um lado satisfazendo os princípios de soberania administrativa e de autonomia dos Municípios e, de outro, a necessidade de interveniência do Estado como agente precursor do interesse público em caráter regional.

Por fim, aponta uma dificuldade de nível político para a boa gestão metropolitana, o qual situa-se no fato de que a formulação de decisões no contexto da gestão metropolitana está condicionada ao grau de envolvimento da classe política e dos órgãos do Poder Executivo. Sendo assim, há uma limitação em sua esfera de atuação, na medida em que há esta dependência<sup>108</sup>.

#### 4.5.2 Problemas Institucionais - Dependência do Município-pólo:

Seguirá adiante um retrato da relação entre alguns Municípios da Região Metropolitana de Curitiba, relacionando-a com a sua forma de gestão e personalidade responsável pela execução das funções de interesse comum. Neste contexto se faz necessário frisar que a ausência de movimentos articulados e de planejamento da gestão metropolitana, juntamente com a fragilidade do regime de colaboração entre a Nação, os Estados e Municípios resultam num retrato negativo para a pretensa governança<sup>109</sup> das regiões.

---

<sup>108</sup> PDI, 2006, p. 227.

<sup>109</sup> Francisco Heidemann comenta que o entendimento que se tem sobre governança pública não é muito claro; Max Weber diria tratar-se de um conceito sociologicamente "amorfo". Não existe um conceito único de governança pública, mas antes uma série de diferentes pontos de partida para uma nova estruturação das relações entre o Estado e suas instituições nos níveis federal, estadual e municipal, por um lado, e as organizações privadas, com e sem fins lucrativos, bem como os atores da sociedade civil (coletivos e individuais), por outro.

Sendo assim, os Municípios mais pobres e por conseqüência menos capazes de recolher os impostos e mais dependente das transferências do poder central, apresentam grandes dificuldades para participar de atividades de cooperação regional. E no que se refere às funções públicas de interesse comum, estas são sempre de competência conjunta dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Seu exercício é executado de forma peculiar, visto que os Municípios não podem exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de co-gestão entre eles e o Estado, que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, pela tutela da lei complementar que editarem, com base no § 3º do art. 25 da CF/88<sup>110</sup>.

Outra análise retirada deste dispositivo federal é a possibilidade de instituir-se uma nova forma de administração regional, no âmbito dos Estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional) sem personalidade política visto que não poderia ter corpo legislativo próprio para o qual seriam conferidas competências administrativas intergovernamentais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O poder originário de concessão de serviços com funções comuns são, portanto, os Municípios e o Estado, isto porque somente estas unidades federativas possuem corpos legislativos para reger sobre serviços públicos de interesse regional<sup>111</sup>.

Além das funções de interesse comum, tem-se os serviços sociais prestados pelos Municípios, os quais são questão de muita controvérsia, tendo em vista que tais Município situam-se em regiões metropolitanas e por conta disso submetem-se a mobilidade de sua população ocasionando certa mobilidade em busca de serviços sociais também.

No que se refere à educação, o observatório de metrópoles<sup>112</sup> elaborou um estudo que aborda a influência do nível de integração dos Municípios da região com o pólo e suas conseqüências para o desenvolvimento destes. Na tipologia do nível

---

<sup>110</sup> PDI, 2006, p. 232.

<sup>111</sup> *Idem, ibidem*, p. 233.

<sup>112</sup> MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (org.). **Como Andam Curitiba e Maringá**. Conjuntura Urbana 7 – Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009, p. 85 - 93.

de integração ao polo, a RMC apresentou, além do polo (Curitiba), cinco espacialidades distintas agrupando municípios de acordo com seu nível e integração. 1) Muito alto: Almirante Tamandaré, Colombo, Fazenda Rio Grande e Pinhais; 2) Alto: Piraquara e São José dos Pinhais; 3) Médio: Araucária, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Itaperuçu, Mandirituba e Quatro Barras; Baixo: Balsa Nova e Rio Branco, 5) muito Baixo: Adrianópolis, Agudos do Sul, Bocaiuva do Sul, Cerro Azul, Contenda, Doutor Ulysses, Lapa, Quitandinha, Tijucas do Sul<sup>113</sup>.

Disto, concluí-se que na RM de Curitiba o Município-pólo acaba por ficar sobrecarregado pelo fato de enfrentar demandas de satisfação de serviços da população dos Municípios periféricos (de alto nível de integração). Essa população desloca-se ao Município-pólo em busca de vagas nas escolas, postos de trabalho e saúde, inflacionando seus serviços, criando assim mais demanda e ofuscando a situação desfavorável dos serviços de sua cidade<sup>114</sup>. Pois, como irá se verificar nos gráficos, os Municípios que possuem maior integração com o pólo possuem melhores índices. Aqueles que não conseguem ser atendidos no pólo vão buscar opções em seus Municípios de origem, os quais dada a precariedade social, de infra-estrutura e de prestação de serviços, não atendem sua população de forma satisfatória. Sendo assim compreendido por Sanchez:

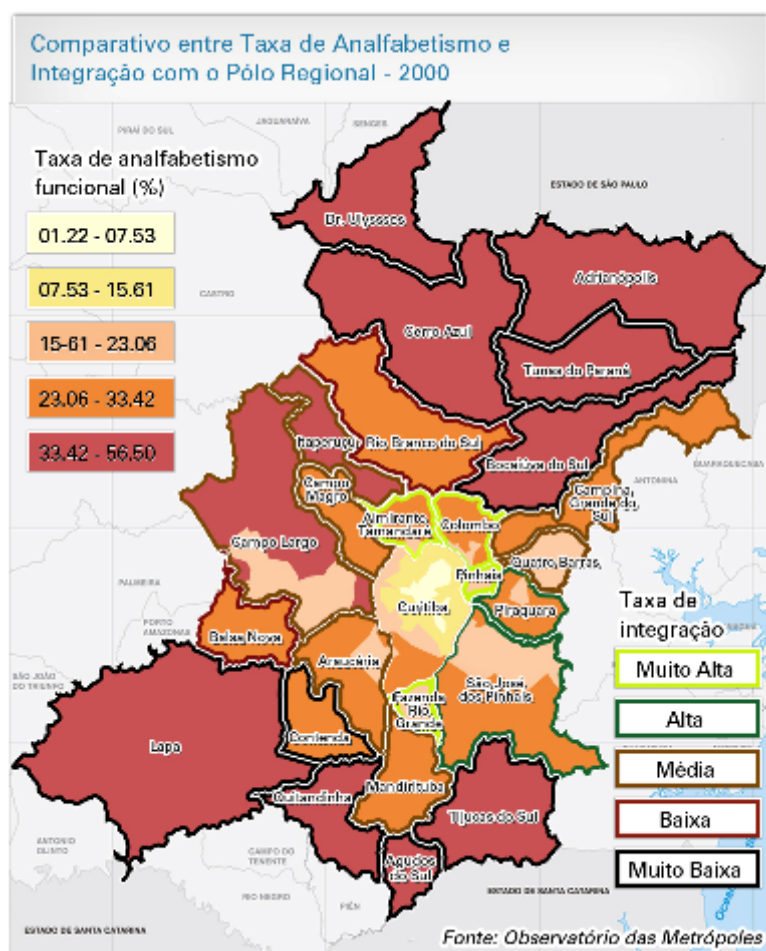
“no caso das Rms as demandas superam as divisões territoriais, a circulação e interação territorial fazem com que a definição e operacionalização das políticas de resposta às demandas e necessidades requeiram certos mecanismos de articulação e inter e intragovernamentais”<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p. 3.

<sup>114</sup> SANCHEZ, 2010, p. 130.

<sup>115</sup> *idem, ibidem*, p. 67.



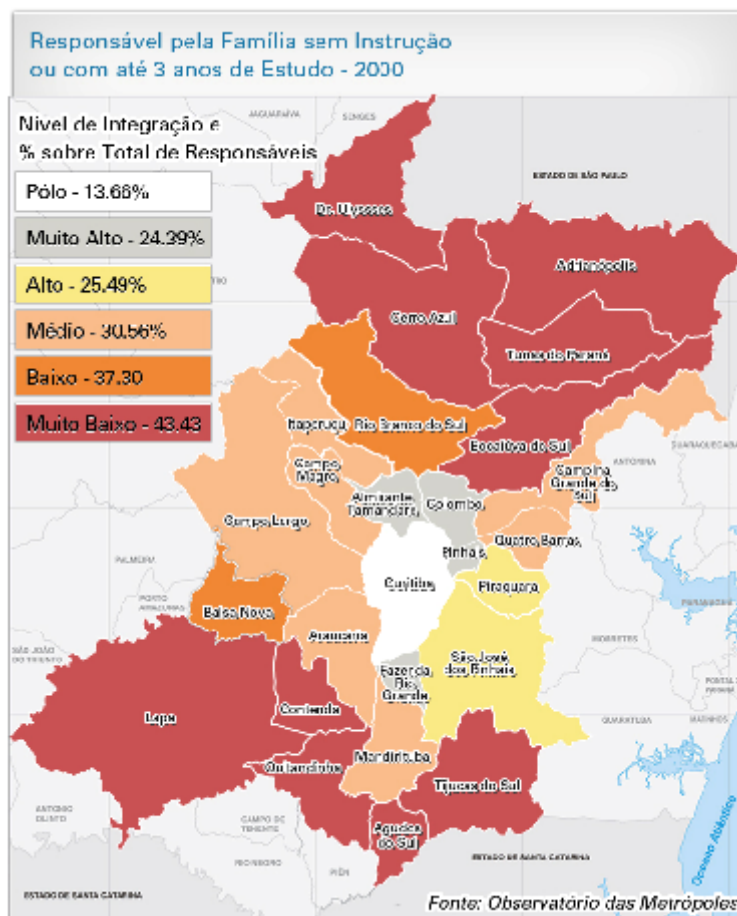
Como é possível observar no gráfico acima, comprova-se a teoria de que quanto maior a integração com o pólo, melhor são os índices. No caso analisado, os Municípios de baixa integração possuem as maiores taxas de analfabetismo.

Os Municípios de alta e muito alta integração com o pólo concentram grande parte da população de famílias pobres da RMC. São espaços que têm um aumento da população, como resultado da migração, principalmente no interior do Estado para a capital, em busca de emprego e de integração na dinâmica do pólo metropolitano. No entanto, rapidamente se estabeleceu nesses Municípios de apoio, também chamado de cidades dormitório, que são caracterizados como sendo habitado por trabalhadores do setor secundário e terciário, com poucos anos de escolaridade entre os chefes de família<sup>116</sup>. Esta afirmação se confirma através do

<sup>116</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p. 76.



gráfico abaixo, no qual é possível observar que os Municípios que contém a maioria dos chefes de família com menos anos de instrução são os menos integrados ao pólo. O inverso ocorre com aqueles que possuem 11 ou mais anos de instrução, apesar do percentual ser muito baixo mesmo nos Municípios com alta integração (17,6%) se comparado ao pólo (44%)<sup>117</sup>.



Porém, quando se trata das cidades de Araucária, São José dos Pinhais e Campo Largo, apesar de possuírem um alto nível de integração com o pólo, essa integração não se expressa em dependência. Os três Municípios conseguiram nos últimos anos começar a gerar os seus próprios centros de desenvolvimento industrial, de serviços e infra-estrutura e estão cada vez menos dependentes do pólo metropolitano, ou seja, melhores condições sociais para seus habitantes,

<sup>117</sup> OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2009, p. 88.

principalmente quando se fala em educação, tendo em vista que esses Municípios tem os melhores níveis educacionais (segundo os gráficos apresentados neste trabalho) da RMC sem contar o pólo<sup>118</sup>. Também examinando as informações gráficas, pôde-se verificar que o fator da alta integração causa na dinâmica metropolitana efeitos negativos nas condições de ensino dos Municípios periféricos, levando a concluir que as condições de desigualdades educacionais se acentuam conforme menor a integração com o pólo regional.

Observa-se complexas questões de financiamento para a gestão metropolitana as quais não permitem uma política de ação coerente com as desigualdades regionais e locais. Os Municípios dependem de transferências de fundos provenientes das instâncias nacional e estadual, criando um círculo de dependência mútua, sem uma política de Estado clara para a gestão do espaço metropolitano. Com isso a região se vê desprovida de estratégias de desenvolvimento que articulem suas unidades entre si<sup>119</sup>.

Todos esses pontos até então apresentados, seguirão adiante confrontados com a política educacional brasileira, desde a influência federativa na educação como também seus efeitos nos índices educacionais da Região Metropolitana de Curitiba.

---

<sup>118</sup> SANCHEZ, 2010, p.130 e 159.

<sup>119</sup> *Idem, ibidem*, p. 157.

## 5. POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

Como já visto no capítulo sobre direito à educação, a Constituição incluiu como tarefa do Estado a responsabilidade pela organização dos sistemas públicos de ensino. Entretanto, o Estado não trabalha de forma mecânica, a realização de suas tarefas se dá de forma progressiva. Como também já demonstrado, o direito à educação está na categoria dos direitos de segunda dimensão, ou seja, direitos de igualdade. A sociedade moderna, nos moldes do capitalismo, é uma sociedade desigual e a educação se posiciona no sentido de combater desigualdades, justamente pelo seu caráter equalizador<sup>120</sup>.

Destes aspectos apontados, seguem três pontos importantes: primeiramente que a educação é uma questão pública pois, como um direito fundamental de natureza social, é de responsabilidade do poder público ficando resguardada à sociedade sua fiscalização. E segundo, que a política educacional, deve ser permanente no Estado e não uma política transitória<sup>121</sup>. E por fim, que o direito à educação deve proporcionar equanimemente o acesso e qualidade de ensino. No entanto, no que se refere a forma como vêm sendo conduzidas essas políticas Maria Tereza Uille Gomes comenta:

O modelo de políticas públicas na área da educação, para que se torne completamente viável, exige uma mudança profunda no perfil do Estado, particularmente no âmbito da Administração Pública, para que esta passe a ser menos burocrática e mais gerencial e se transforme em uma gestão pública social eficiente.<sup>122</sup>

Disto posto, verifica-se a trajetória de algumas dessas políticas nos últimos anos: Com inspiração em princípios Constitucionais e Tratados de direitos humanos, surge a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - lei 9.394 de 20.12.1996. Em seu art. 87 §1º instituiu prazo para que a União encaminhasse ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação, de validade decenal que prevê diretrizes e metas a serem atingidas. Em decorrência disso, estabeleceu-se a Lei 10.172, de

---

<sup>120</sup> TAVARES; ZANDER, 2011, p. 93.

<sup>121</sup> *Idem, ibidem, loc. cit.*

<sup>122</sup> GOMES, 2009, p. 48.

09.01.2001, a qual aprovou tal Plano e ordenou a elaboração de Planos decenais com base neste para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios<sup>123</sup>.

Essa lei também instituiu o Sistema Nacional de Avaliação, para que se pudesse investigar se as metas do Plano realmente estão sendo cumpridas, se os programas estão sendo criados e executados com eficiência e para que se pudesse visualizar o que deve ser aprimorado. O poder executivo ficou responsável pela regulação, supervisão e avaliação das Instituições de Ensino. No nível da educação Básica, criaram sistemas de avaliação de desempenho, porém, estes funcionam por amostras, possuem várias limitações e não exigem a obrigatoriedade de todas as instituições. Sua realização se dá de forma periódica para fornecer o quadro de condições da educação básica. Em maioria se limitam ao desempenho do aluno em disciplinas específicas como português e matemática<sup>124</sup>. Já no nível superior criou-se o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – através da Lei 10.861, de 14.04.2004, com o propósito de garantir um sistema obrigatório de avaliação que medisse a qualidade de todas as unidades de educação superior do país<sup>125</sup>.

Entretanto, é pertinente destacar que houve um grande hiato entre a promulgação dos dispositivos que normatizam educação, por exemplo, a Constituição de 1988 previa a criação da Lei de Diretrizes e Bases, mas essa apenas foi instituída em 1996. Por sua vez, a LDB determinava a criação de um Plano Nacional de Educação<sup>126</sup>, o qual também obteve grande intervalo para produção, sendo elaborado em 2001. Ainda, esse plano previu a criação do Sistema Nacional de Educação, o qual até agora não foi constituído.

## 5.1 EDUCAÇÃO E FEDERALISMO NO BRASIL

Todos os entes federados possuem sistemas de ensino público e as instituições privadas estão incluídas em cada um deles. Mesmo assim, a qualidade e

---

<sup>123</sup> GOMES, 2009, 275.

<sup>124</sup> *Idem, ibidem, loc. cit.*

<sup>125</sup> *Idem, ibidem, p. 276.*

<sup>126</sup> BRASIL. **Plano Nacional de Educação**, nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

a quantidade da educação ofertada são muito insuficientes. Basta observar os altos índices de analfabetismo, evasão e reprovação escolar, a ainda não atingida universalidade do ensino médio, muito pior quando se trata do ensino infantil e superior que possuem alta taxa de atendimento no setor privado e ainda as péssimas condições físicas das escolas e os baixos salários dos professores<sup>127</sup>.

Para que se pudesse falar em um padrão mínimo de qualidade e se resolvesse esses problemas de proporção nacional, é que se pensou em um sistema nacional de educação. Sua primeira tentativa ocorreu em 1930 com o "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" que buscaram institucionalizar as diretrizes da educação nacional e um plano nacional de educação. No entanto, com o advento do Estado novo a ocasião pereceu<sup>128</sup>.

Várias tentativas posteriores também falharam, e muito embora a Constituição de 88<sup>129</sup> tenha exigido a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases (9.394/96), esta não resolveu o problema, pois as análises realizadas após sua promulgação apontaram uma substituição do sistema nacional de educação por um sistema nacional de avaliação. Sendo assim, não ocorreu a unidade na diversidade, ao contrário, houve "fragmentação, sobreposição de instâncias, excessivo controle burocrático em certos aspectos e total falta de acompanhamento em outros"<sup>130</sup>.

Ainda, segundo dispostos na LDB<sup>131</sup>, a primeira etapa do ensino fundamental passou a da competência estadual para os Municípios. Todavia, muitas das escolas que ainda são competência dos Estados contam com recursos municipais. Para ilustrar esse fato, encontram-se aqui elencados alguns serviços de competência da União e dos Estados que geralmente são custeados pela Fazenda municipal como: ceder professores para as escolas estaduais, serviços de apoio, merenda e

---

<sup>127</sup> Essas informações podem ser localizadas nos sites do Inep/MEC,- Censo Escolar 1999-2006; EDUDATABRASIL - Sistema de Estatísticas Educacionais, IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, EDUDATABRASIL, Matrículas 2000. IBGE, Censo 2000.

<sup>128</sup> SAVIANI, Dermeval. **Organização da Educação Nacional**. Scielo: Educ. Soc. vol.31 no.112 Campinas Set. 2010, p. 775.

<sup>129</sup> CF 88 art. 21, XXIV.

<sup>130</sup> TAVARES; ZANDER, 2011, p. 101.

<sup>131</sup> Art. 10 II, III e 11 V. da LDB.

transporte escolar para os alunos das escolas estaduais e efetuar a manutenção das escolas estaduais<sup>132</sup>.

De acordo com as análises sobre a municipalização feitas no capítulo sobre o federalismo, é possível afirmar que a Constituição de 88 foi uma constituição municipalista, dado que reconheceu o Município como ente federativo, em paridade com os Estados. E no que se refere à educação, os Municípios passaram a assumir cada vez mais responsabilidades, embora possuam ínfima influência nas definições políticas. Grande risco deste fato é o localismo, no qual o sistema escolar fica submetido a própria riqueza ou pobreza do Município. Tal cenário é conseqüentemente o oposto a qualquer ideal de igualdade<sup>133</sup>.

Sendo assim, quando a Constituição de 88 elevou o Município a ente da Federação, não apenas pretendeu democratizar as estruturas políticas e sociais, mas também acabou por pulverizar a política educacional. Com efeito, no lugar de um Sistema Nacional de Educação, obteve-se um sistema de ensino de perfil localista. O problema disso, como visto acima, é que a realização das políticas educacionais ficam sujeitas a autonomia (ou dependência) municipal, a qual, como também já analisada anteriormente, demonstra limitações na sua capacidade legislativa e principalmente financeira<sup>134</sup>.

Em decorrência deste quadro, as escolas em sua maioria passaram a ser locais e portanto desiguais. Em consequência, ocorreu um aumento quantitativo, já que cada Município terá suas escolas, porém fica impossível garantir um padrão de qualidade, pois umas custariam mais do que outras, já que a arrecadação municipal é variável e por consequência o poder de investimento também.

#### 5.1.1 Municipalização do ensino e o regime de colaboração

Apesar dos aspectos negativos comentados, a municipalização do ensino foi recomendada pela UNESCO, a OEA, o BID e o BIRD por proporcionar maior

---

<sup>132</sup> CORRALO, 2004, 186.

<sup>133</sup> TAVARES; ZANDER, 2011, p. 102.

<sup>134</sup> *Idem, ibidem*, p. 103.

racionalização e combate ao desperdício de recursos<sup>135</sup>. Sendo assim, vem se mostrando como uma tendência nos países latino americanos. No Brasil, a responsabilização do atendimento educacional de ensino infantil e fundamental para o Município ocorre desde o período militar, sendo levado adiante nos regimes sucessores<sup>136</sup>.

Romanelli<sup>137</sup> aponta que ao longo da história da educação brasileira houve constante oscilação entre a centralização e descentralização da política educacional, bem como da oferta de ensino. No entanto, como o período atual sucedeu a ditadura militar, caracterizada por grande centralização do poder, acabou por seguir uma tendência descentralizadora como oposição ao regime anti-democrático. Dessa forma, é possível afirmar que a descentralização veio como consequência do fracasso da política anterior.

Muito embora tenha-se instaurado medidas descentralizadoras, a União continuou como formuladora das políticas educacionais. Sendo assim, observa-se que o posterior fenômeno de descentralização foi imposto de cima para baixo, na medida em que o MEC continuava a legislar e controlar a distribuição de recursos sobre a educação, com isso, delegando apenas a execução de tarefas para os Municípios, os quais por sua vez, executam as políticas educacionais sem participar do debate sobre seus direcionamentos<sup>138</sup>. Ou seja, o que se observa no Brasil é um repasse de encargos de uma esfera pública a outra, o que não pode significar automaticamente democratização. Sobre isso Maria de Fátima Rosar alerta:

A decisão de se adotar a descentralização como alternativa metodológica e política para os problemas educacionais nos países da América Latina, América Central e Caribe obscurecem os resultados positivos da política educacional do Estado centralizado que permitiu a incorporação massiva da população aos serviços educacionais<sup>139</sup>.

Oliveira e Santana comentam a questão nos seguintes termos: “Não se trata de optar por um regime mais ou menos centralizado, mas de buscar efetivar o direito

---

<sup>135</sup> OLIVEIRA, Dalila Andrade. 1997, apud Tavares; Zander, 2001, p. 110.

<sup>136</sup> TAVARES; ZANDER, 2011, p. 106.

<sup>137</sup> ROMANELLI, Otaiza. 1978, apud Tavares; Zander, 2001, p107 .

<sup>138</sup> TAVARES; ZANDER, *op. cit*, p. 109.

<sup>139</sup> ROSAR, Maria de Fatima Felix, 1995, apud TAVARES; ZANDER, 2011, p. 111.

à educação no regime federativo em uma estrutura administrativa democrática”<sup>140</sup>. Ao mesmo tempo, cabe estabelecer padrões nacionais de qualidade educacional e distribuição de recursos que corrijam os desequilíbrios regionais e locais.

Tanto a Constituição de 88, a LDB como o Plano Nacional de Educação afirmam o regime de colaboração como estratégia de execução das políticas educacionais. No entanto, como já analisado, o modelo descentralizado leva ao localismo, o qual ocasiona uma multiplicidade de sistemas. Dessa forma, necessita-se assegurar parâmetros e condições de igualdade para o acesso à educação, qualidade do ensino, salários dos profissionais da área, entre outros indicadores em todos os Municípios. De mesmo modo, é preciso “definir o que, quanto e como deve ser centralizado e descentralizado para que a democratização da educação se efetive.” Portanto, para solucionar esse problema da grande desorganização e fragmentação da educação nacional, faz-se imprescindível a construção de um sistema nacional de educação<sup>141</sup>.

## 5.2 CONDIÇÕES EDUCACIONAIS NA RMC:

Para fazer um esboço da condição educacional na RMC, utilizou-se dados informados no PDI da COMEC que levou em consideração frequência escolar, anos de estudo e estruturação dos serviços educacionais. Informação sobre rendimento escolar, distorção série/idade, analfabetismo, grau de instrução e perfil dos professores foram elaboradas pelo NuPE<sup>142</sup> - UFPR, na pesquisa documentada por Sanchez.

No tocante à cobertura, essa pesquisadora relata que a taxa é insuficiente para educação pré-escolar já que não satisfaz a procura da população, embora, atualmente, esses índices venham melhorado. Isso ocorre pois, quando da transferência de competências constitucionais aos Municípios, a responsabilidade pela manutenção da educação infantil não se fez nem por parte do Estado nem dos

---

<sup>140</sup> OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p.297.

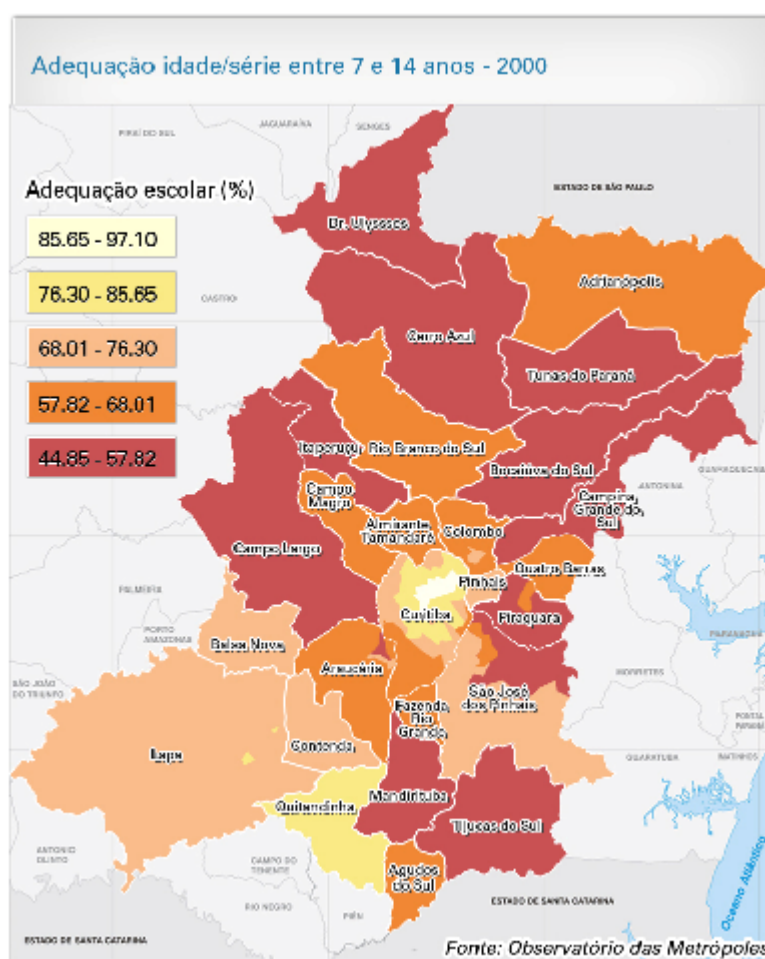
<sup>141</sup> TAVARES; ZANDER, 2011, p. 115.

<sup>142</sup> Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – UFPR.



governos municipais. Entretanto, quando se trata da educação primária o acesso é universal. Esta fase é obrigatória e é da responsabilidade dos governos estaduais e locais que recebem financiamento especial para essa etapa do ensino (FUNDEB)<sup>143</sup>.

Ainda, observa-se elevada defasagem série / idade nas zonas rurais, a qual aumenta progressivamente quanto mais longe o Município está do pólo regional, como se verifica abaixo:

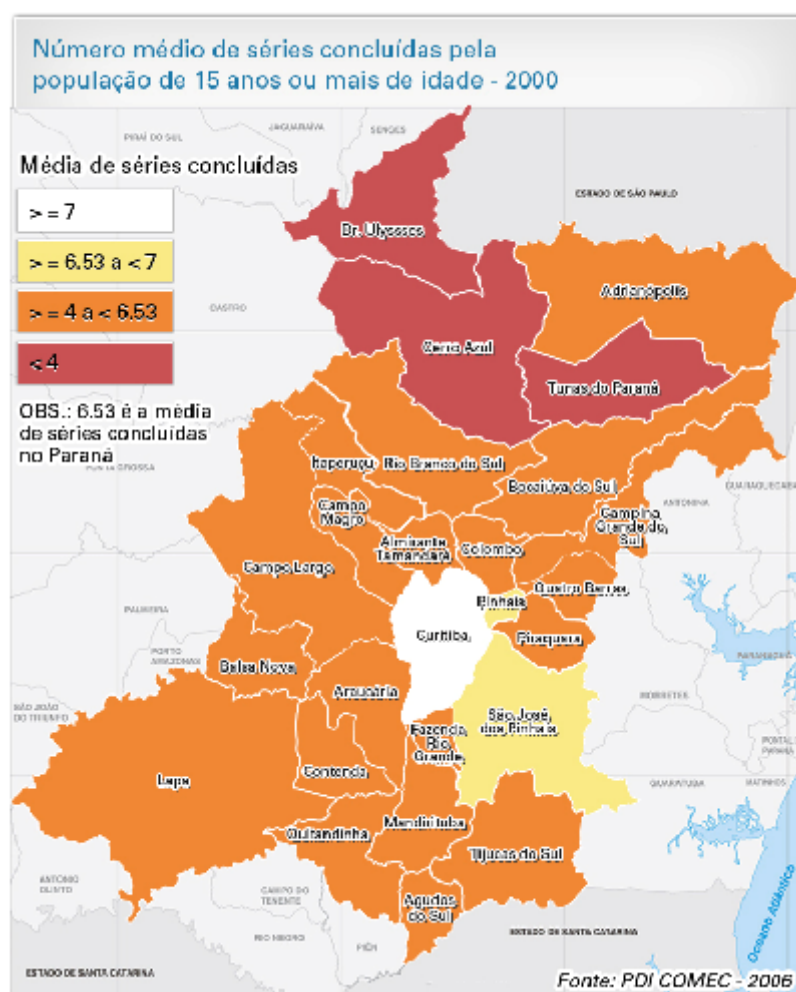


Ocorre também, e alta taxa de evasão, principalmente de crianças de famílias pobres. Já no ensino médio os dados chamam a atenção para o estrangulamento da oferta de ensino público de nível médio, em um contexto de pressão de demanda,

<sup>143</sup> SANCHEZ, 2010, p. 140 – 144.

dada a expansão e resolutividade do ensino fundamental e a ampliação das exigências de qualificação formal impostas pelo mercado de trabalho<sup>144</sup>.

Observando o quadro abaixo, verifica-se que o índice de os anos de estudo não apresenta grande variação entre os Municípios da RMC. De modo geral, a população adulta não conseguiu completar as oito séries do ensino fundamental. Segundo o PDI a média de séries concluídas é de 6,5 e a maior média atingida no Estado foi em Curitiba chegando a 8,6 anos de estudo<sup>145</sup>.



Em termos de escolaridade no universo metropolitano, ainda cabe considerar a persistência de bolsões de analfabetismo em alguns Municípios da RMC

<sup>144</sup> PDI, 2006, p. 119.

<sup>145</sup> *idem, ibidem*, p. 120.

(conforme o gráfico apresentado no capítulo anterior) cujas taxas superam 10% da população acima de 15 anos; e podem estar relacionadas a resquícios da base ainda fortemente rural desses Municípios<sup>146</sup>.

Quando se trata de desempenho escolar, os dados encontrados no trabalho de Sanchez apontam que as taxas de aprovação são mais elevadas nas redes municipais de ensino em comparação com as taxas obtidas na rede estadual. E as taxas de insucesso escolar são maiores, na maioria dos Municípios da RMC, na rede estadual de ensino, assim como também as taxas de abandono são mais altas na rede estadual em todos os Municípios da RMC. Levando a crer que há uma falta de ação coordenada e cooperativa entre os níveis estadual e municipal da administração pública<sup>147</sup>.

E sobre a estrutura de serviços educacionais, o PDI indica que a RMC tinha 917 estabelecimentos com oferta de pré-escola, 61% públicas; 1.294 escolas com ensino fundamental, sendo 88% delas mantidas pelo setor público; e 286 estabelecimentos que ofertavam ensino médio, com 71% pertencentes à rede pública. Em todos os Municípios da região, mesmo nos menores, havia pelo menos um estabelecimento público com oferta de vagas para cada um desses níveis de ensino<sup>148</sup>.

Segundo Sanchez, o perfil dos professores da rede municipal de ensino na RMC, apontam que estes são majoritariamente do sexo feminino (94%) nos primeiros anos etapa de ensino. Já professores de nível médio são uma grande percentagem homens. Quanto a sua formação: a maioria possui ensino superior (Bacharel em Educação) e uma percentagem menor (de 6,4%) tem formação de professores de segunda grau<sup>149</sup>. Dos 270 mil jovens de 20 a 24 anos da região, somente cerca de 85 mil estão fazendo algum tipo de curso de nível superior, o que revela uma taxa bruta de escolaridade no ensino superior de apenas 31%<sup>150</sup>.

---

<sup>146</sup> PDI, 2006, p. 121.

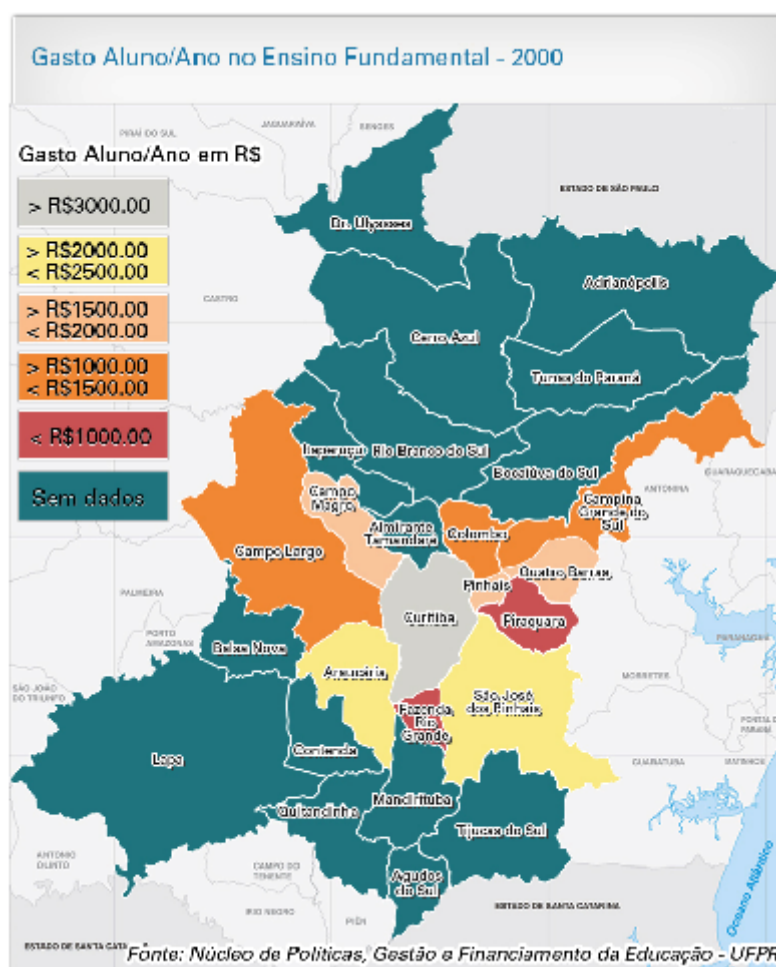
<sup>147</sup> SANCHEZ, 2010, p. 151.

<sup>148</sup> PDI, *op.cit*, p. 122.

<sup>149</sup> SANCHEZ, *op.cit*, p. 172 – 174.

<sup>150</sup> PDI, *op.cit*, p. 124.

Sobre o investimento em educação, verificar-se no gráfico abaixo o gasto no ensino fundamental por aluno<sup>151</sup> no ano de 2000. Identifica-se alarmante a situação de Piraquara e Fazenda Rio Grande que apresentam respectivamente um gasto anual de R\$ 844,32 e 722,83, enquanto o pólo regional, Curitiba, gasta R\$ 3.249,11<sup>152</sup> por aluno no ano. A quantia gasta possui estrita relação com a qualidade do ensino, portanto, evidencia condições discrepantes entre os Municípios da RMC. Esse fato apenas confirma o que já foi ressaltado anteriormente: o modelo descentralizado leva ao localismo, o qual proporciona desiguais condições de qualidade e acesso à educação na medida do potencial contributivo de seu Município.



<sup>151</sup> O gasto aluno é apurado contabilmente com base no total dos gastos realizados pela rede de ensino.

<sup>152</sup> GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo de. **O financiamento da educação em municípios da região metropolitana de Curitiba/Pr/Brasil**. Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – UFPR, 2005, p. 16 .

Analisando os dados acima coletivamente, nota-se que a RMC apresenta índices educacionais que se vem fortemente impactados pela ausência de uma gestão regional, refletindo a falta de um órgão institucional que facilite a coordenação e articulação de políticas públicas dentro de um fenômeno metropolitano, já que a COMEC não aborda nada sobre o tema.

Em um país como o Brasil, caracterizado por grandes diferenças sociais, territoriais, culturais e econômicas, a proposta gestão metropolitana seria uma opção eficaz para reduzir as desigualdades históricas, mas o que existe é um sistema federal que propõe um fenômeno de organização regional formal (RMs), sem realmente promover uma política de gestão metropolitana efetiva.

Na falta de uma gestão articulada, insiste-se na aposta de um sistema nacional, ou seja, integrado nacionalmente, o qual mantenha os mesmo padrões de qualidade sem com isso ferir a autonomia dos entes. No entendimento de Saviani: “Quando a Constituição determina que a União estabeleça as diretrizes e bases da educação nacional, obviamente ela está pretendendo com isso que a educação, em todo o território do país, seja organizada segundo diretrizes comuns e sobre bases também comuns.” Essa forma e essas características de organização educacional é o que se chama “Sistema Nacional de Educação”<sup>153</sup>.

Este sistema é a unidade dos vários aspectos ou serviços educacionais, intencionalmente reunidos de modo a formar um conjunto coerente que opera eficazmente no processo de educação. Disto, é possível observar que se trata de uma unidade da variedade e não uma unidade da identidade. Em suma, o Sistema Nacional de Educação integra e articula todos os níveis e modalidades de educação no país inteiro, com normas comumente válidas para todo o território nacional e com procedimentos também comuns. Ainda, “com todos os recursos e serviços que lhes correspondem, organizados e geridos, em regime de colaboração, por todos os entes federativos sob coordenação da União”<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> SAVIANI, Dermeval. **Organização da Educação Nacional**. Scielo: Educ. Soc. vol.31 no.112 Campinas Set. 2010, p.771.

<sup>154</sup> *Idem, ibidem*, p. 780.

Sendo assim, ficaria possível falar em redução das desigualdades educacionais regionais. Além de resolver também, por si só, o problema da falta de integração entre os Municípios e a alta integração com os Municípios pólos, pelo menos no quesito educacional, já que todos os Municípios da região teriam escolas com níveis de qualidade equânimes.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS:**

Como já comentado o Federalismo brasileiro, até o momento, tem se mostrado incapaz de sustentar políticas de governança nas Regiões Metropolitanas e isso se demonstra através de alguns impasses.

Um deles se refere ao formato do Estado federativo no Brasil, o qual adotou o Município entre os seus entes, muito embora não lhe ofereça a devida autonomia financeira e normativa para exercer seus encargos. Sendo este aspecto tão controverso que renomados juristas como Hely Lopes Meirelles e José Afonso da Silva possuem entendimentos totalmente diversos a seu respeito.

Disso, seguem algumas conseqüências que se refletem na articulação das políticas de Regiões Metropolitanas. Não ficando claro quem é o responsável pelas funções de interesse comum, se os Municípios, o Estado, ou órgão representativo da região.

Esses fatos controversos vão ao encontro do ponto mais frágil apontado neste trabalho: os contornos que o federalismo deu à educação e a Regiões Metropolitanas, não favorecendo políticas articuladas entre seus Municípios.

Conclui-se assim que o problema da má articulação de políticas educacionais entre os Municípios da Região Metropolitana de Curitiba está envolvido com o formato da Federação brasileira. Ou seja, o Federalismo tridimensional atribuiu ao Município personalidade de ente federativo, no entanto não lhe trouxe reais possibilidades de autonomia.

Não se pretende nessa análise assumir um posicionamento prepotente de excluir o Município do pacto federativo, mas sim alertar que sua autonomia está diminuta em relação aos outros entes, já que não há uma devida instrumentalização do poder municipal.

Como efeito, notam-se conseqüências para a maneira como as regiões são gerenciadas e principalmente em se tratando de funções de interesse comum, interesse metropolitano, como a educação. Assim como não se sabe ao certo de quem é a responsabilidade por gerenciar a região, não sabe ao certo a definição de

interesse comum. Tantos conceitos nebulosos demonstram um certo vazio de propostas para a solução dos problemas que a federação brasileira se vê subordinada.

Além disso, este estudo observou a necessidade da construção de políticas integradas entre os Municípios da região metropolitana para que, assim, se enfrente a questão da desigualdade social e educacional em seu interior. Resta então para o futuro, analisar a viabilidade da implementação de um Sistema Nacional de Educação, visando encontrar proposições factíveis para encerrar os problemas das políticas educacionais nas regiões metropolitanas.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil.** *Educ. Pesqui.* [online]. 2010, vol.36, n.1, pp. 389-402.  
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/298/29813593013.pdf>

ARRETCHE, Marta. **Federalismo.** In: AVRITZER, L. e ANASTACIA, F. (orgs.) *Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p.3.

AZEVEDO, Sergio de; GUIA, Virginia Renno dos Mares. **Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte.** In: GODINHO, Maria H. de L.; MENDONCA, Jupira G. de. *População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades.* Belo Horizonte: PUC-Minas, 2003.

\_\_\_\_\_. **Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil.** In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. **A Federação no Brasil.** Brasília: Instituto dos Advogados de São Paulo: 1985.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional.** 17<sup>o</sup> edição. São Paulo, Saraiva, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 6<sup>o</sup> edição. São Paulo, Malheiros, 1996.

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal positive.** Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CARAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 1999.

CORRALO, Giovani. **A autonomia do Município na federação brasileira**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

DUSSEL, Enrique. **Ética da Libertação: na idade da globalização e da exclusão**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FOLLY, Felipe Bley. **Direitos humanos e educação. Quando a pedagogia do outro subverte o direito do mesmo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 28ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

\_\_\_\_\_. **Extensão ou Comunicação?** 13 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito Humano à Educação e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. SOUZA, Ângelo Ricardo de. **O financiamento da educação em municípios da região metropolitana de Curitiba/Pr/Brasil**. Núcleo de Políticas, Gestão e Financiamento da Educação – UFPR, 2005 .

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G.. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, June 2006.

LENCIONI, Sandra. **Reconhecendo metrópoles: território e sociedade**. In:

FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G.; SILVA, C. A. da. (orgs.). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

LUDWIG, Celso. **Para um filosofia jurídica da libertação**. Florianópolis: Conceito, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. 13ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. COELHO, Inocêncio Mártires. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 6. Ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (org.). **Como Andam Curitiba e Maringá**. Conjuntura Urbana 7- Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. UNESCO, Brasília: 2010.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

PINTO FILHO, Francisco Bilac. **A intervenção Federal e o Federalismo Assimétrico**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RAMALHO, Ana Maria F. **A problemática da gestão metropolitana**. In: III Congresso de Direito Urbanístico, 2004, Recife, Anais. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/APROBLEMATICADAGESTAOMETROPOLITANA.pdf>>, Acesso em 10 out. 2011.

REZENDE, Fernando. **Compensações financeiras e desequilíbrios fiscais na federação brasileira**. São Paulo: Fundação Konrad Hesse, série debates n. 22, vol I, 2001.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles: dilemas da recentralização**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SANCHEZ, Mirian. **Estudo comparado sobre as condições educacionais nas regiões metropolitanas de Curitiba e Londrina**. Dissertação (Mestrado em Educação). Faculdade de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SAVIANI, Dermeval. **Organização da Educação Nacional**. Scielo: Educ. Soc. vol.31 no.112 Campinas Set. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 6ª ed. São Paulo: Malherios, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentário Contextual à Constituição**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SOUZA, Celina. **Regiões metropolitanas: trajetória e influencia das escolhas institucionais**. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (org.). *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SOUZA, Maria A. A. **Recompondo a historia da região metropolitana: processo, teoria e ação**. In: FREIRE, D. G.; OLIVEIRA, F. J. G.; SILVA, C. A. da. (orgs.). *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A: Faperj, 2006.

TAVARES, Tais Moura; ZANDER, Katherine Finn. *Federalismo e Gestão dos Sistemas de Ensino no Brasil*. in: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo; TAVARES, Tais Moura (org.) **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Appris, 2011, p. 93.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. **Região metropolitana – Instituição e Gestão Contemporânea: dimensão participativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

WEFFORT, Francisco Correia. **Os clássicos da política – Vol 1**. São Paulo: Ática, 2006.

#### REFERÊNCIA NORMATIVA

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 14**, 08 de junho de 1973.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 20**, 01 de julho de 1974.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394**, 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação nº 10.172**, 09 de janeiro de 2001.

BRASIL. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior nº 10.861**, 14 abril de 2004.

BRASIL. **Projeto de Lei 3.460**, 2004.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 6.517**, 02 de janeiro de 1974.

PARANÁ. **Constituição do Estado do Paraná**, 05 de outubro de 1989.

PARANÁ. **Lei Estadual nº 11.027**, 29 de dezembro de 1994.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 22**, 2003.

PARANÁ. **Lei Complementar nº 111**, 2005.

PARANÁ. **Decreto Estadual nº 6.384**, 04 de abril de 2006.

PARANÁ. COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**, 2006.