

**POR QUE CRIAR REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL?
O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DE FEIRA DE SANTANA/BA**

Nara Cardoso Marambaia

Urbanista; Arquiteta; Mestra em Regulação da Indústria de Energia; Pesquisadora do
Núcleo de Pesquisa das Cidades – NUPEC
naramarambaia@hotmail.com

Jacileda Cerqueira Santos

Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFBA;
Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa das Cidades – NUPEC
jacileda@ufba.br

RESUMO

Este artigo aponta o descaso técnico na decisão da definição, criação e institucionalização de regiões metropolitanas na atualidade, analisando especificamente o caso da criação da Região Metropolitana de Feira de Santana na Bahia. A decisão política na criação das RM's, induzida pelo interesse em acessar recursos federais, a exemplo dos recursos do PAC, destinados com exclusividade a municípios de regiões metropolitanas, invalida e ignora os pareceres técnicos que argumentam a falta de atendimento aos critérios para a criação de RM's, desconsiderando a questão conceitual da escala e complexidade de uma Região Metropolitana, a clareza no objetivo e finalidade da sua criação que definirão a sua delimitação, sua identidade, sua problemática e seu modelo de gestão compartilhada das políticas públicas no âmbito metropolitano.

Palavras-chave: região metropolitana, gestão metropolitana, governança metropolitana, gestão compartilhada, funções públicas de interesse comum.

ABSTRACT

This article aims to disregard the decision of the technical definition, creation and institutionalization of metropolitan areas today, examining specifically the case of the creation of the Metropolitan Region of Feira de Santana in Bahia. The political decision on the creation of MRI's, driven by interest in accessing federal funds, like the PAC resources, exclusively for the municipalities of metropolitan areas, invalidate and ignore the expert opinions that argue the lack of criteria for the creation of MRI's, ignoring the conceptual question of the scale and complexity of an MRI, clarity on the goal and purpose of his creation that define its boundaries, its identity, its problems and its model of shared management of public policies at the metropolitan level.

Keywords: metropolitan area, metropolitan management, metropolitan governance, shared management, public functions of common interest.

1. BREVE HISTÓRICO SOBRE A QUESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA

As Regiões Metropolitanas (RM's) foram criadas para responder às demandas surgidas a partir da expansão da mancha urbana de grandes cidades para além de seus limites institucionais, nas décadas de 1950 e 1960. A constatação da existência de problemas que iam além da competência municipal, pelo governo federal pode ser observada no parágrafo 10 do artigo 157 da Constituição Federal de 1967, segundo o qual:

§ 10 - A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum. (BRASIL, 1967)

Na Bahia, em 1967, a fim de acompanhar as discussões nacionais sobre a questão metropolitana, foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (Conder) que, por meio do “Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Salvador” datado de 1970, elaborou a delimitação da Área Metropolitana de Salvador, que seria institucionalizada pelo governo federal da década seguinte.

As oito primeiras Regiões Metropolitanas brasileiras foram institucionalizadas pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho de 1973, com o objetivo de “promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano” (SOUZA, 2003, p. 137). Foram criadas as RM’s de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Já a Região Metropolitana do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974.

Tais instrumentos jurídicos estabeleciam que os municípios que participassem do planejamento integrado e dos serviços comuns teriam preferência na obtenção de recursos federais e estaduais (BRASIL, 1973). As regiões metropolitanas, naquele período, caracterizavam-se, principalmente, pela irrisória participação financeira e decisória dos Estados e dos Municípios, já que seu financiamento era majoritariamente federal, e o regime político autoritário da época assim impunha.

Também estava prevista a criação de um conselho deliberativo e um conselho consultivo para a sua gestão – os quais seriam presididos pelo Governador do Estado e formados por representantes indicados pelos Municípios. Assim, na Bahia, os Conselhos Deliberativo e Consultivo da Região Metropolitana de Salvador (RMS), foram criados, por meio da Lei Estadual nº 3.192 de 1973, e atuavam conforme as determinações federais.

Em acompanhamento aos conselhos, a Conder, enquanto órgão técnico, executava as ações de planejamento e desenvolvimento socioeconômico e espacial dos municípios que compunham a RMS. Contudo, suas atribuições eram limitadas à área de competência do Conselho Deliberativo. Apenas em julho de 1974, por meio de uma lei estadual, este órgão tornou-se uma

empresa pública com patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira, absorvendo novas atribuições no âmbito do planejamento e gestão metropolitanos (BAHIA, s.d.).

As questões relativas à gestão metropolitana, após esse período, só voltaram a ser observadas, em âmbito federal, pela Constituição brasileira de 1988, que em seu artigo 25 atribuiu aos Estados a competência para instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a fim de garantir a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum dos municípios integrantes (BRASIL, 1988).

Segundo Carlos e Lemos (2003), nos anos 1990, todos os Estados que possuíam região metropolitana criada por lei federal, à exceção da Bahia, votaram leis complementares, visando mantê-las e regulamentá-las. Outros Estados também criaram novas regiões, com base nas respectivas constituições estaduais. Assim, foram criadas em 1995: RM de Vitória (Espírito Santo); em 1996: RM da Baixada Santista (São Paulo); em 1997: RM de Natal (Rio Grande do Norte); em 1998: RM's de Maceió (Alagoas), Goiânia (Goiás); Grande São Luís (Maranhão), Vale do Aço (Minas Gerais), Londrina e Maringá (Paraná), RM's de Florianópolis, Vale do Itajaí, Nordeste Catarinense, Norte, Foz do Rio Itajaí (Santa Catarina).

Contudo, a transformação dos Municípios em entes federativos, fornecendo lhes maior autonomia em relação aos Estados fizeram com que as RM's quase desaparecessem das agendas estaduais e federal, nos campos da administração e planejamento, o que levou ao enfraquecimento ou extinção dos órgãos estaduais de gestão metropolitana.

Assim, a Conder foi transformada na Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e, após incorporar as atribuições da Habitação e Urbanização da Bahia (URBIS), passou a ter uma abrangência de atuação estadual, tendo como finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do Estado da Bahia. Entretanto, na prática, o órgão afastou-se de suas atividades de

planejamento metropolitano para atuar, basicamente, na implantação de empreendimentos, sobretudo habitacionais.

Neste período, a Região Metropolitana de Salvador, era integrada por dez municípios: Salvador, Vera Cruz, Itaparica, Madre de Deus, Candeias, São Francisco do Conde, Simões Filho, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Camaçari. Entretanto, diferentemente do que ocorreu na maioria dos Estados, na Bahia, a preocupação com a Região Metropolitana existente e a criação de novas, permaneceu, durante anos, fora da agenda política e social. Nem mesmo a Constituição do Estado, ou leis complementares a esta, procuraram conceituar ou estabelecer critérios para a criação, nem estabelecer instrumentos de planejamento e gestão da região metropolitana ou dos aglomerados urbanos baianos.

Estudos que analisam esta questão registram um descompasso e inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão na escala metropolitana, que se tornaram mais evidentes com a crise fiscal que se instalou no Brasil na década de 1980. Com a redução drástica dos investimentos, as regiões metropolitanas foram perdendo gradativamente seu suporte financeiro e institucional.

Atualmente, no Brasil, existem 47 Regiões Metropolitanas – entre elas a Região Metropolitana de Feira de Santana (RMFS)¹ –, envolvendo mais de 500 municípios, que abrigam cerca 87,3 milhões de brasileiros. Porém, apesar dos avanços constitucionais, estes entes não contam com instrumentos e mecanismos compatíveis com as dinâmicas e problemas que se configuram de forma contundente, muito menos com definições de critérios para a sua delimitação, desafiando as instituições e a pactuação federativa em torno da questão.

¹ Lei Complementar Nº 35/2011 que Institui a RMFS e dá outras providências:

“Art. 1º - Fica instituída a Região Metropolitana de Feira de Santana - RMFS, como unidade regional do Estado da Bahia, constituída pelo agrupamento dos Municípios de Feira de Santana, Amélia Rodrigues, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, São Gonçalo dos Campos e Tanquinho, com vistas à organização, ao planejamento e à execução de funções públicas e serviços de interesse comum. [...]

§ 2º - Incluem-se como Área de Expansão Metropolitana de Feira de Santana os municípios de Anguera, Antônio Cardoso, Candeal, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Serra Preta e Riachão do Jacuípe” (BAHIA, 2011).

2. O CONCEITO DE REGIÃO METROPOLITANA

Do ponto de vista conceitual chama a atenção a diferenciação de escala, variedade, intensidade e complexidade de relações entre os conceitos de região metropolitana e aglomerações urbanas. Diversos são os conceitos relacionados em pesquisas e estudos que procuram definir as regiões metropolitanas. Embora entre estes possa ser identificada alguma diferença, tem-se por consenso que se trata de um agrupamento de municípios limítrofes diretamente polarizados por uma metrópole.

Entre os critérios empregados na instituição e na delimitação de regiões metropolitanas, são citados com maior frequência nas constituições estaduais: os indicadores demográficos (volume e ritmo de crescimento populacional e densidade demográfica); a ocorrência ou a tendência à conurbação; a necessidade de organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; e as atividades econômicas regionais e seu grau de integração. Contudo, não há nenhum estudo que embase ou regulamente tais critérios.

Moura, Libardi e Barion (2006) trazem uma contribuição ao “entendimento conceitual” das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas:

Aglomeração urbana: corresponde a uma mancha contínua de ocupação, constituída por mais de uma unidade municipal, envolvendo intensos fluxos intermunicipais com comutação diária, complementaridade funcional, agregados por integração socioeconômica decorrente de especialização, complementação e/ou suplementação funcional. Pode ser derivada de periferização de um centro principal por sobre municípios vizinhos; da conurbação entre núcleos de tamanho equivalente ou não, mesmo sem periferia, polarizada por estes centros urbanos; da incorporação de municípios próximos, independentemente de continuidade de mancha, desde que mantenham relações intensas (IPARDES, 2000); ou ainda resultante do ‘sitio geográfico (cidades geminadas)’ (DAVIDOVICH e LIMA, 1975). Pode ter caráter metropolitano ou não-metropolitano.

Metrópole: ‘Organismo urbano onde existe uma complexidade de funções capazes de atender a todas as formas de necessidade da população urbana nacional ou regional’(SANTOS, 1965, p.44). Corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações. Concretizam-se por uma extensão e uma densificação das grandes cidades (ASCHER, 1995). É considerado o lugar ‘privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização, ou seja, dos mercados globais’ (SOUZA, 1999), funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, mas guardando especificidades ‘que se devem à história do país onde se encontram e à sua própria história local’ (SANTOS, 1990,

p.9). As metrópoles diferenciam-se pela variedade de bens e serviços que oferecem e pelo mercado de trabalho diversificado (VELTZ, 1996). Pode-se incorporar à noção de metrópole características atribuídas às cidades globais, como os lugares centrais, onde se efetivam ações de mercados e outras operações globalmente integradas, ao concentrarem perícia e conhecimento, serviços avançados e telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais (SASSEN, 1998), bancos e agências de serviços avançados de gerenciamento e de consultoria legal, e de profissionais qualificados (COHEN, 1981, p.300), e por serem irradiadoras do progresso tecnológico, como meios de inovações (SASSEN, 1998).

Aglomeramento metropolitana (ou área metropolitana): corresponde à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios com alto grau de integração ou englobando parcialmente ou inteiramente apenas a área do município central. A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas (KNOX e AGNEW, 1994)".

Região Metropolitana: corresponde a uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RM's institucionalizadas pela Lei 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. "A absorção legal do termo 'região metropolitana' e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada, esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano" (MOURA e outros, 2006). A Constituição de 1988 também incorpora a categoria 'aglomerações urbanas' sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o pólo na posição hierárquica de metrópole. (MOURA; LIBARDI; BARION, 2006, n.p.)

Conforme Fernandes Jr. (2004), para que se proceda à institucionalização de novas RM's é indispensável que as regiões metropolitanas sejam legitimadas pela necessidade social. O fenômeno metropolitano constitui, antes de um ente institucionalizado, uma realidade social, econômica e geográfica e, para que isso seja garantido, são necessárias clareza no objetivo e finalidade da sua criação. A partir dessas questões é que são definidas sua delimitação, sua identidade, sua problemática e sua gestão.

Numa avaliação inicial e superficial, o município de Feira de Santana, apesar de ser o segundo maior município da Bahia em população (mais de 560 mil habitantes, conforme Censo IBGE 2010) e apresentar o quarto PIB do Estado (quase R\$ 4 bilhões, o equivalente a 4% do total baiano), não desempenha funções complexas e diversificadas (multifuncionalidade), característicos de uma metrópole, embora estabeleça relações econômicas com outras aglomerações. Por definição, então, Feira de Santana não é uma metrópole e sim um importante pólo regional, o que não configura sua região de influência como uma região metropolitana.

Além disso, outras duas questões podem ser apontadas: primeiro, nem todos os municípios da Região Metropolitana de Feira de Santana apresentam alto grau de integração de fluxos, densidade de atividades e serviços com a cidade pólo. A segunda questão a ser apontada é que os municípios que compõem a RMFS e que são polarizados por Feira de Santana foram definidos sem ter por base um estudo próprio, o que deixa dúvidas quanto à necessidade de inclusão de novos municípios ou exclusão de outros.

Para definir os municípios que fariam parte da Região Metropolitana de Feira de Santana, alguns critérios aleatórios que poderiam definir a composição de qualquer Região Metropolitana foram escolhidos, sua divulgação foi realizada pela mídia. . Deste modo, de acordo com os parlamentares responsáveis pela aprovação, para fazer parte de uma RM, os municípios precisam:

- Ter população urbana igual ou superior a 50% da população total;
- Ser limítrofes;
- Ter fluxo de relação comercial com a cidade pólo;
- Ter fluxo de pessoas com a cidade pólo;
- Somar 4% ou mais do PIB do estado.

Além disso, são enumerados, também pelos parlamentares, alguns benefícios que os municípios receberão por se tornarem componentes de uma região metropolitana. Entre eles estão a unificação das tarifas telefônicas e das passagens de ônibus nos municípios da RMFS. Esses “benefícios” são pontuais e não se caracterizam como “funções públicas de interesse comum”. Nesse sentido:

A criação de regiões metropolitanas não soluciona os problemas enfrentados pelos municípios, mas constitui-se, em grande parte das vezes, em articulações políticas para aumentar os recursos destinados a essas cidades, sem levar em conta a necessidade de organização territorial. (FERNANDES JR., 2004, n.p.)

3. O OBJETIVO DA CRIAÇÃO DE UMA REGIÃO METROPOLITANA

Sob o ponto de vista funcional, a instituição de uma região metropolitana destina-se a integrar um agrupamento de municípios na organização,

planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. De acordo com Fernandes Jr. (2004, n.p.), uma região metropolitana não apresenta apenas um “[...] conjunto de problemas comuns a serem resolvidos por prestação de serviços comuns. Indo mais além, exige planejamento socioeconômico, territorial, controle do solo e ordem política institucional”.

É importante ressaltar que as “funções públicas de interesse comum” não são especificidades de regiões metropolitanas. Um aglomerado urbano ou uma microrregião também podem apresentar funções públicas de interesse comum. É preciso distinguir a “função pública de interesse comum” da “função pública de interesse intermunicipal”. Esta última deve ser tratada diretamente entre os municípios vizinhos, interessados na solução de determinados problemas comuns, mas que não interessam ao conjunto urbano-regional.

De acordo com Alves (1998):

Não há, (...), atividades, serviços ou obras que, por natureza intrínseca, sejam considerados de exclusivo interesse local. Assim, por exemplo, os serviços de captação e tratamento de água para consumo público, tradicionalmente são de interesse local, inscritos na competência do município. Entretanto, esses mesmos serviços são inequivocamente de interesse comum numa região metropolitana como a de São Paulo, por exemplo, devendo ser de competência regional e não do Município isolado. O mesmo serviço, conforme o enfoque, o lugar, o modo e as circunstâncias de sua prestação, será objeto de interesse local ou regional, dependendo do caso. (ALVES, 1998, n.p.)

Para reconhecer a função pública de interesse comum é necessário contrastá-la com o interesse local. Esta função não será mera somatória de interesses municipais adjacentes dentro da mesma região. A função pública de interesse comum precisa ter “natureza” regional, e isso é particularmente importante porque seu tratamento pode resvalar para a questão da autonomia dos entes políticos envolvidos na região metropolitana.

Por isso, elas pressupõem integração entre níveis de governos (Estado e Municípios), uma vez que as regiões metropolitanas são constituídas por um conjunto de municípios dotados de autonomia e interdependência, cuja diversidade política, administrativa, socioeconômica e cultural, requer a mediação dos conflitos de interesses.

Para seu exercício, é necessário definir o responsável pela coordenação e execução dessas funções. Não cabe ao município a realização de uma função comum. A cidade real, que extrapola os limites político-administrativos, deve ser administrada conjuntamente numa articulação entre municípios, Estado e sociedade.

Sendo assim, de acordo com Fernandes Jr. (2004, n.p.), o grande desafio das regiões metropolitanas no mundo é “[...] encontrar um modelo jurídico-institucional que reflita a natureza do processo socioeconômico e urbano-territorial que criou as regiões metropolitanas. [...] É importante frisar que esse modelo não pode ser construído por lei ou decreto, tem que ser construído nas práticas sociopolíticas de gestão [...]”.

4. O MODELO DE GESTÃO PARA UMA REGIÃO METROPOLITANA

Do ponto de vista do modelo jurídico-institucional, a integração dos territórios municipais e a intensificação dos fluxos regionais criam a necessidade de uma gestão articulada destes territórios e de políticas consistentes tratadas na escala metropolitana. Portanto, não cabe a definição de medidas legais e administrativas individuais, é preciso haver uma pactuação entre os agentes de forma a estabelecer um arranjo institucional.

Esse arranjo deverá ser o responsável pela gestão compartilhada das políticas públicas no âmbito metropolitano e pela resolução do conflito existente entre autonomia e interdependência, ou seja, mediar a autonomia municipal e a repartição de competências entre esferas de governo para garantir a administração integrada das aglomerações metropolitanas.

De acordo com Cruz (2008, n.p.), a questão metropolitana “precisa ser reconhecida como realidade intermunicipal, pois as questões urbanas que exigem funções públicas de interesse comum são, tipicamente, da competência municipal”. Dessa forma, “(...) são os municípios que devem assumir a governabilidade compartilhada, posto que as grandes demandas metropolitanas são de natureza urbana e, assim, da competência municipal” (CRUZ, 2008, n.p.). Nesse sentido:

O modelo gerencial estadualizado esgotou-se e a reforma que se persegue, vislumbra mudança substancial para dar às metrópoles uma estatura intermunicipal, pois a região metropolitana é um fenômeno urbano de interesse dos Municípios. [...] Por tudo o que foi visto, uma reforma metropolitana é necessária e inadiável, mas só os Municípios podem torná-la iminente [...] só estruturas intergovernamentais poderiam consagrar decisões coletivas autênticas. (CRUZ, 2008, n.p.)

O modelo de gestão da RMFS, aprovado pela Lei Complementar 35/2011, consiste na criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Feira de Santana, órgão de caráter normativo, consultivo, deliberativo e de planejamento e composto por representantes dos Municípios, representantes do Poder Executivo Estadual e representantes da sociedade civil.

No entanto, além de não estar definida a forma como os representantes da sociedade civil serão escolhidos para participar, o § 3º do Art. 4º da referida Lei indica que o Regimento Interno deste conselho deverá ser definido por ato do Governador do Estado, que fixará sua estrutura, atribuições e normas de funcionamento. Portanto, perpetuando o controle do estado sobre as questões referentes às regiões metropolitanas e a submissão dos municípios, que não assumem suas responsabilidades e esperam, a todo o tempo, “apadrinhamento” para solucionar seus problemas.

5. AÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA

Em 16 de junho de 2011, a Assembléia Legislativa do Estado da Bahia (ALBA) aprovou a Lei que criou a Região Metropolitana de Feira de Santana, sancionada em 07 de julho do mesmo ano, pelo Governador, em dissonância a diversos pareceres de técnicos provenientes de secretarias estaduais, como a Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) e Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (SEDUR), que apresentam argumentos contrários a essa criação.

Além dos argumentos referentes à questão conceitual, à clareza no objetivo e finalidade da sua criação e ao modelo de gestão das políticas públicas no âmbito metropolitano, já descritas, sob o ponto de vista da política regional do

estado, construída na primeira gestão do governo, iniciada em 2007, os Territórios de Identidade eram apontados como sua base de atuação. O que se verifica é que, neste sentido, a política regional da Bahia não dialogava com a política federal que vinculava a priorização de recursos às figuras das regiões metropolitanas.

Vale ressaltar que a concepção dos Territórios de Identidade considerou questões de identidade, inspirando-se da política nacional agrária para a definição do conjunto dos municípios. No entanto, a formação de regiões metropolitanas, conforme conceitual apresentado, envolve questões e funções urbanas. A incompatibilidade entre essas figuras regionais invalida qualquer tentativa de transformação de um Território de Identidade em uma Região Metropolitana.

Do ponto de vista de estudos existentes, no momento da aprovação da Lei que criou a RMFS, encontrava-se em fase de conclusão, no âmbito da SEDUR, um trabalho essencial para fundamentar as proposições sobre as regiões metropolitanas e demais aglomerações urbanas baianas: o “Estudo da Rede Urbana da Bahia”, que apresentava, entre outras coisas, critérios gerais para identificação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e definição de critérios para compô-las.

Por sua vez, a Superintendência Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) vinculada à SEPLAN, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) também desenvolveu um estudo sobre a Rede Urbana do Estado que consta na publicação “Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces”.

Dessa forma, quaisquer iniciativas de criação ou alteração de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos ou microrregiões no Estado da Bahia deveriam ocorrer após a conclusão desses estudos, o que não foi o caso da RMFS. Vale lembrar que ambos foram contratados por secretarias estaduais e pagos com recursos do próprio Governo do Estado que aprovou a criação da nova região metropolitana.

Esses dois estudos tiveram como referência outros estudos de relevância nacional reconhecida, como: “Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil” (IPEA, IBGE e UNICAMP, 2001), “Dimensão Territorial para o Planejamento” (BRASIL, 2008) e “Regiões de Influência das Cidades” - REGIC 2007 (IBGE, 2008).

Esses referenciais nacionais apresentam diversas classificações para o município de Feira de Santana, conforme pode ser observado no Quadro 1. As conclusões dos estudos contratados pelas Secretarias Estaduais se aproximam quanto à classificação de Feira de Santana dentro da rede urbana do Estado da Bahia, conforme apresentado no Quadro 2. No entanto, nenhum deles aponta Feira de Santana como uma metrópole ou sua região de influência como uma região metropolitana.

Quadro 1 – Referências a Feira de Santana em diversos estudos realizados.

ESTUDO	CLASSIFICAÇÃO
Dimensão Territorial para o Planejamento	Não cita Feira de Santana como município dentre os centros de destaque. Posiciona Salvador, Vitória da Conquista, Barreiras e o bipolo de Juazeiro e Petrolina – em associação com o estado de Pernambuco –, com os três últimos posicionados num segundo nível hierárquico.
REGIC	Classifica Feira de Santana como capital regional nível B ao lado de Vitória da Conquista, Itabuna e Ilhéus, apresentando importância na articulação dos fluxos estaduais e no atendimento da demanda do seu entorno.

Fonte: elaboração própria.

Quadro 2 – Referências a Feira de Santana nos Estudos contratados pelo Governo do Estado da Bahia.

ESTUDO	CLASSIFICAÇÃO
Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces (SEI/SEPLAN)	Pontua Feira de Santana como cidade comercial de porte interestadual, assim como os municípios de Teixeira de Freitas, Eunápolis, Itabuna, Santo Antônio de Jesus, Vitória da Conquista e Jequié, vide Porto (2003).
Estudo da Rede Urbana da Bahia (SEDUR)	Classifica Feira de Santana como um pólo estadual com uma região que deve ser classificada como uma sub-região vinculada a Região Metropolitana de Salvador, até mesmo por uma questão de proximidade com a metrópole capital, compondo uma macrorregião de planejamento de Salvador.

Fonte: elaboração própria

Por fim, do ponto de vista da discussão e participação popular, embora a aprovação da Lei tenha ocorrido na primeira sessão da história da ALBA realizada no interior do estado², neste caso, no município de Feira de Santana, e, segundo a imprensa local e regional, a sessão tenha reunido mais de duas mil pessoas entre parlamentares, lideranças locais e sociedade civil, o projeto de lei não foi discutido nas instâncias de participação legitimadas pelo próprio poder público local e estadual: os concelhos municipais da região e o ConCidades Estadual³.

6. CONCLUSÃO

A instituição da Região Metropolitana de Feira de Santana pelo governo do estado comprova a força da decisão política na criação das RM's, induzidas pelo interesse em acessar recursos federais, a exemplo dos recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinados com exclusividade a municípios que compõem regiões metropolitanas.

Porém, deve-se lembrar que fazer parte de RM's não implica na solução automática dos problemas enfrentados pelos municípios individualmente. Fazer parte de uma região metropolitana deve ser entendido como ser um articulador político de uma região, considerando a necessidade de organização e planejamento territoriais que extrapolam o domínio municipal.

Na Bahia, além da aprovação da RMFS, há outros tantos Projetos de Lei para criação de RM's tramitando na Assembléia Legislativa, e solicitações em

² A ALBA lançou uma nova proposta de sessões ordinárias itinerantes que acontecerão em vários municípios do Estado.

³ O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades/BA), criado através da Lei nº 10.704 de 12 de novembro de 2007, é um órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo, consultivo e fiscalizador, formado por representantes do poder público e da sociedade civil, presidido pelo Secretário de Desenvolvimento Urbano e articulado com o Ministério das Cidades, por meio do Conselho Nacional das Cidades. O ConCidades/BA tem o importante papel de formular as diretrizes gerais da política estadual de desenvolvimento urbano e monitorar a sua execução, garantindo participação e controle social

análise na SEDUR, a exemplo de Vitória da Conquista, Juazeiro⁴, Ilhéus-Itabuna, entre outros, que, até o momento, também receberam pareceres técnicos contrários, em geral, pelos mesmos motivos dos expostos para Feira de Santana.

A criação de regiões metropolitanas apenas por interesse político termina por trazer recursos para solucionar problemas municipais isolados ao invés dos problemas regionais e impede que os municípios iniciem um processo de reflexão e ação frente às questões e problemas que envolvem municípios vizinhos e desenvolvam a capacidade de se organizar, se articular e enfrentar essas questões sem a tutela do governo estadual.

Para que isto ocorra, faz-se necessária a regulamentação dos processos de criação das regiões metropolitanas, de modo a evitar inadequações, como a criação de uma região metropolitana sem metrópole – como é o caso da RMFS – ou a continuidade da existência de metrópoles fora das regiões metropolitanas, bem como situações em que há RM's formadas por apenas dois municípios, como a RM de Tubarão e outras com mais de trinta, como a RM de São Paulo.

Tais disparidades acarretam em prejuízos à elaboração de políticas públicas para atender aos problemas comuns, a exemplo da destinação final de resíduos sólidos, transporte entre os municípios da RM, questões referentes ao meio ambiente natural como a proteção de mananciais, corpos d'água e áreas de valor ambiental, entre outros. Assim, o que se espera das regiões metropolitanas é que constituam entes federativos que apresentem estratégias de desenvolvimento territorial própria, e possuam um sistema de gestão das funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem.

⁴ O município de Juazeiro já constitui uma Região Integrada de Desenvolvimento – RIDE, criada pela Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001, e regulamentada pelo Decreto nº 4.366, de 9 de setembro de 2002. É composta pelos municípios de Lagoa Grande, Orocó, Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, no Estado de Pernambuco, e pelos municípios de Casa Nova, Curaçá, Juazeiro e Sobradinho, no Estado da Bahia. A RIDE tem como principal objetivo a articulação das ações administrativas da União, dos estados e dos municípios, visando à dinamização econômica e implantação de infraestrutura necessárias ao desenvolvimento da região.

7. REFERÊNCIAS

- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. Edição Especial. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2008. Campos do Jordão, setembro de 1998.
- ARAGÃO, Marcelo. Deputado comemora aprovação da Região Metropolitana de Feira de Santana. **Consulado Social**. Disponível em: <<http://www.consuladosocial.com.br/noticias/deputado-comemora-aprovacao-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana>>. Acesso em 14 de julho de 2011. Salvador, 2011.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Promulgada em 05 de outubro de 1989. Salvador, 1989.
- BAHIA. **Lei Complementar no 35, de 07 de julho de 2011**. Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana e dá outras providências. Feira de Santana, 2011
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.
- BRASIL. **Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973**. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amélia Inês Geraines (orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a Cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.
- CONDER. **Histórico**. Companhia de desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. Disponível em: <<http://www.conder.ba.gov.br/historico.htm>>. Acesso em: 25 de agosto de 2012.
- CRUZ, Jório. **Os municípios se sublimam na metrópole: ensaio sobre reforma metropolitana**. Recife: Cubzac, 2008.
- FERNANDES JUNIOR, Edésio. Gestão Metropolitana. **Caderno Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, 2004. Vol. 7, no 12.
- criação da Região Metropolitana de Feira de Santana (BA) é aprovada. Disponível em: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2011/06/criacao-da-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana-ba-e-aprovada.html>>. **G1 BA**. Acesso em: 14 de julho de 2011. Salvador, 2011.
- PROJETO que cria região metropolitana de Feira de Santana é aprovado. Disponível em: <<http://ibahia.com/detalhe/noticia/projeto-que-cria-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana-e-aprovado>>. Acesso em 14 de julho de 2011. **Globo FM**. Salvador, 2011.
- MONTEIRO, Raul. Legislativo aprova Região Metropolitana de Feira de Santana. Disponível em: <<http://www.politicalivre.com.br/index.php/2011/06/legislativo-aprova-regiao-metropolitana-de-feira-de-santana>>. **Política Livre**. Acesso em 14 de julho de 2011. Salvador, 2011.
- MOURA, Rosa. LIBARDI, Diócles. BARION, Maria Isabel. Institucionalização de Regiões Metropolitanas: Qual o Sentido? **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, 2006.
- PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (orgs.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011.
- SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova** [online]. 2003, n.59, pp. 137-158.