



**Governador do Estado de Minas Gerais**

Antônio Augusto Junho Anastasia

**Vice Governador**

Alberto Pinto Coelho

**Secretário Extraordinário de Estado de Gestão Metropolitana**

Alexandre da Silveira

**Diretor-Geral da Agência de Desenvolvimento da Região  
Metropolitana de Belo Horizonte**

Gustavo Horta Palhares

**Vice Diretor-Geral da Agência de Desenvolvimento da Região  
Metropolitana de Belo Horizonte**

Lucas Lins Franco

**Coordenadora do Observatório de Políticas Metropolitanas**

Maria Valeska Duarte Drummond

**Presidente da Fundação João Pinheiro**

Marilena Chaves

PENSAR METROPOLITANO: ARRANJOS DE GOVERNANÇA NAS  
REGIÕES METROPOLITANAS

Maria Valeska Duarte Drummond  
Organizador

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo  
Horizonte  
2013

### **Conselho Editorial**

Flávia de Paula Duque Brasil  
Jupira Gomes de Mendonça  
Márcio Luís de Oliveira  
Maria Coeli Simões Pires  
Maria Valeska Duarte Drummond

Organização: Maria Valeska Duarte Drummond  
Correção ortográfica e normalização: Kingstamp  
Projeto gráfico e editoração: Elisa Versiani Lustosa  
Capa: Ana Cristina Melo Guimarães  
Informática: Vanderlei Moraes de Souza

Agência de Desenvolvimento da RMBH  
CAMG - Rodovia Prefeito Américo Gianetti, s/n,  
Bairro Serra Verde. Edifício Gerais, 13º andar.  
CEP: 31630 – Belo Horizonte  
[www.segem.mg.gov.br](http://www.segem.mg.gov.br)

Fundação João Pinheiro  
Alameda das Acácias, 70 – Bairro São Luiz / Pampulha  
Caixa Postal 1200 – CEP 31275-150 Belo Horizonte  
[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)

Pensar metropolitano: arranjos de governança nas regiões metropolitanas/ Organizadora: Maria Valeska Duarte Drummond.  
– Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.  
201 p.: il.

Modo de acesso: [www.metropolitana.mg.gov.br](http://www.metropolitana.mg.gov.br)  
[www.fjp.mg.gov.br](http://www.fjp.mg.gov.br)  
ISBN 978-85-85930-61-5

1. Planejamento urbano e regional 2. Regiões metropolitanas. 3. Gestão metropolitana. I. Drummond, Maria Valeska. Org. II Fundação João Pinheiro Ed. III. Agência de Desenvolvimento da RMBH Ed

CDU 711.432(81)

## APRESENTAÇÃO

A Agência de Desenvolvimento da RMBH é um dos vértices de um arranjo institucional concebido pelo Governo de Minas para fins de planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Também o compõem a Assembleia Metropolitana, que assegura a participação dos trinta e quatro municípios da região, e o Conselho Deliberativo, que se distingue por assegurar a participação da sociedade civil em instâncias decisórias. A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, reforça os mecanismos da democracia participativa.

Na IV conferência, realizada em outubro de 2013, a Agência RMBH, por meio do seu Observatório de Políticas Metropolitanas, lança a publicação OLHAR METROPOLITANO – arranjos de governança das regiões metropolitanas, que compartilha olhares sobre as estratégias recentes de concertação nestes territórios.

Agradecemos aos autores pela contribuição e à Fundação João Pinheiro pelo apoio e parceria, que viabilizaram aspectos importantes da publicação.

**Gustavo Horta Palhares**  
Agência de Desenvolvimento da RMBH

## APRESENTAÇÃO

A Fundação João Pinheiro é tradicionalmente reconhecida por seus trabalhos com temas atinentes à governança urbana, nos seus diversos recortes territoriais. A parceria com a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte para a publicação PENSAR METROPOLITANO – arranjos de governança nas regiões metropolitanas; enseja-nos a oportunidade de somar esforços na reflexão sobre esse tema tão impregnado de desafios.

Esperamos que ao divulgar as reflexões dos autores, a Fundação João Pinheiro esteja contribuindo para colocar em evidência o debate sobre a pluralidade de marcos legais para o planejamento e a gestão metropolitanos pós Constituição de 1988 e para fortalecer a pesquisa sobre a formulação de políticas de cunho regional.

**Marilena Chaves**

Fundação João Pinheiro

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>8</b>
<b>O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana .....</b>	<b>15</b>
Edésio Fernandes	
<b>A gestão compartilhada nas regiões metropolitanas em Minas Gerais: inovações no direito administrativo .....</b>	<b>30</b>
Gustavo Gomes Machado	
<b>Uma nova governança metropolitana para São Paulo .....</b>	<b>41</b>
Diana Meirelles Motta	
Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho	
Zoraide Amarante Itapura de Miranda	
<b>Região Metropolitana do Recife: a busca de uma institucionalidade para a governança .....</b>	<b>64</b>
Cátia Wanderley Lubambo	
Suely Jucá Maciel	
<b>Região Metropolitana de Goiânia: governança e seus desafios .....</b>	<b>84</b>
Elayne Freitas Gomes Caetano	
Lucelena Fátima de Melo	
<b>Planejamento e governança metropolitana: apontamentos sobre a construção da escala metropolitana na Região Metropolitana de Curitiba .....</b>	<b>104</b>
Thaís Kornin	
<b>A retomada da questão metropolitana no Vale do Aço.....</b>	<b>116</b>
Luiza Sabino Queiroz	
<b>Parcerias público-privadas aplicadas à gestão de resíduos sólidos na RMBH e Colar Metropolitano .....</b>	<b>134</b>
Camila do Couto Seixas	
César Augusto Caldas Júnior	

Thiago Ferreira Almeida

**Macrozoneamento metropolitano: projeto em construção na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) .....158**

Roberto Luís Monte-Mór

**Arranjos de gestão dos aglomerados metropolitanos: reflexões e desafios..... 171**

Orlando Alves dos Santos Junior

**Reflexão..... 188**

O STF e o julgamento histórico sobre a gestão compartilhada das regiões metropolitanas

Gustavo Gomes Machado

**Currículo dos autores .....195**



## INTRODUÇÃO

O Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (OPM) foi instituído pela Lei Complementar nº 107, de 2009, tendo como uma de suas atribuições disseminar o conhecimento relacionado à área de governança metropolitana. Em atendimento a esse preceito legal, o OPM organizou a publicação PENSAR METROPOLITANO: arranjos de governança nas regiões metropolitanas, composta por textos com conteúdos atinentes aos princípios da governança pública, em particular à esfera das regiões metropolitanas. A parceria com a Fundação João Pinheiro viabilizou aspectos importantes desta edição.

Foram convidados renomados especialistas, os quais já refletiram e dissertaram a respeito do tema, para contribuírem com o debate por meio de textos especialmente desenvolvidos para esta publicação, que seria inicialmente uma revista e acabou se transformando em e-book.

Em suas reflexões, Edésio Fernandes identifica como desafio central da gestão metropolitana ao redor do mundo a promoção de uma ordem jurídica e institucional em sinergia com o contexto territorial e socioeconômico das regiões metropolitanas. Essa discussão ganha relevo no Brasil tendo

em vista o número significativo de regiões metropolitanas criadas recentemente.

Um conjunto de seis artigos reúne um panorama da governança e da gestão em Regiões Metropolitanas (RMs) selecionadas pela relevância de seus perfis.

Gustavo Machado discorre sobre o arranjo institucional das regiões metropolitanas mineiras e afirma que o atual sistema de gestão metropolitana formulado no estado é um reflexo dos avanços que vêm caracterizando o Direito Administrativo brasileiro, atualmente preparado para oferecer suporte às demandas de governança e governabilidade de políticas públicas de caráter plurifederativo. De forma similar ao que ocorreu no Estado de São Paulo, a Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem) será incorporada pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – Sedru, em 2014, se aprovado o Projeto de Lei nº 4440 de 2013, em tramitação na Assembleia Legislativa. Acreditamos que a Agência RMBH não sofrerá impactos com esta alteração, haja vista que estará retornando às suas origens após três anos de vinculação à Segem. A proposta de reforma administrativa veio à tona depois do texto entregue e editado, motivo pelo qual não consta do seu conteúdo.

Diana Meirelles Motta, Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho e Zoraide Amarante Itapura Miranda analisam os novos instrumentos de governança metropolitana do Estado

de São Paulo, em vigência a partir de 2011, apresentando antecedentes constitucionais e políticas federais e estaduais que contribuíram para a formação de seu sistema institucional metropolitano. As autoras ainda ressaltam a importância socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo e discutem seus desafios e oportunidades de governança. Entretanto, no final de junho deste ano, o Governador do Estado, Geraldo Alckmin (PSDB), anunciou a extinção da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, incorporando suas funções à Casa Civil<sup>1</sup>. O texto das autoras foi produzido antes dessa decisão. De qualquer forma, segundo esclarecimentos prestados por Diana Motta, o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano permanece agora encabeçado pela Casa Civil e as funções da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano a ela transferidas serão exercidas por uma Subsecretaria.

Cátia Wanderley Lubambo e Suely Jucá Maciel apresentam os principais resultados de suas investigações sobre as condições recentes da governança na Região Metropolitana do Recife, destacando a articulação dos agentes econômicos e políticos e de outros fatores sociais na configuração do espaço metropolitano. As autoras refletem

---

<sup>1</sup> Cf. LIMA, D. Alckmin extingue secretaria para fazer frente à redução da tarifa do metrô. **Folha De S. Paulo**. São Paulo, 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://folha.com/n01302963>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

sobre um modelo de governança possível ou desejável que dê conta da atual dinâmica na região.

Lucelena Fátima de Melo e Elayne Freitas Gomes Caetano discorrem sobre a institucionalização da Região Metropolitana de Goiânia, suas características socioeconômicas, sua expansão territorial, a sua gestão e as suas funções públicas de interesse metropolitano comum. As autoras concluem que a Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia é um órgão do governo que possui condições de assumir o papel de liderança na articulação da governança metropolitana.

Thaís Kornin conduz uma reflexão acerca da limitação dos arranjos metropolitanos na promoção do planejamento e da governança metropolitana. O texto resgata a experiência do projeto *Região Metropolitana de Curitiba em Debate*, do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge - PR), cujo objetivo foi promover uma discussão sobre a urgência de se instituir um processo de planejamento metropolitano integrado, que desse suporte ao desenvolvimento da região como um todo.

Luiza Sabino aborda o arranjo institucional da Região Metropolitana do Vale do Aço, analisando seus órgãos de gestão e instrumentos de planejamento. A autora, que acompanhou a recente implementação desse arranjo, inicia seu texto tecendo considerações sobre a gestão metropolitana e enfatizando suas peculiaridades em Minas

Gerais. Ela observa que os gestores municipais ainda estão amadurecendo a experiência de gestão compartilhada.

Os dois capítulos seguintes possuem relação com as funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de Belo Horizonte, selecionadas como vertentes prioritárias de atuação da Agência de Desenvolvimento da RMBH. Ambos estão atrelados a projetos em andamento, sendo que o segundo deles foi selecionado pelo Conselho Deliberativo da RMBH em uma Chamada Pública, para ser executado com recursos do Fundo Metropolitano.

Camila do Couto Seixas, César Augusto Caldas Júnior e Thiago Ferreira Almeida discorrem sobre a utilização de parcerias público-privadas (PPPs) em projetos de gestão de resíduos sólidos. Os autores contextualizam o projeto de PPP de resíduos sólidos urbanos da RMBH e Colar Metropolitano, desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais e coordenado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, por meio da Unidade de Parcerias Público-Privadas, e pela Secretaria de Gestão Metropolitana. No início do artigo, são tecidas algumas considerações sobre as PPPs. Na sequência, os autores abordam aspectos da gestão dos resíduos sólidos e o projeto em andamento na Agência RMBH.

Roberto Luís Monte-Mór defronta-se com o desafio de organizar o território metropolitano. O projeto encaminhado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de

Minas Gerais (Cedeplar) para a seleção da Chamada Pública foi aprovado pelo Conselho Deliberativo da RMBH no início de 2013 e começará em outubro. O autor reflete sobre como o zoneamento pode contribuir para o projeto de vida coletiva e disserta sobre as principais diretrizes e referências para o Macrozoneamento da RMBH.

Orlando Alves dos Santos Junior retoma a discussão sobre o Estatuto das Metrôpoles, Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, em tramitação no Congresso Nacional, o qual se encontra novamente na pauta dos urbanistas e juristas que lidam com as regiões metropolitanas. O objetivo do seu ensaio é refletir, a partir da experiência nacional e internacional, sobre os desafios presentes na criação de arranjos de governança metropolitana no Brasil, com vistas a subsidiar o debate sobre o Estatuto.

Ao final, Gustavo Gomes Machado retorna com uma breve reflexão sobre o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842 e sobre as ADIs 1826, 1843 e 1906, que foram analisadas em conjunto pelo Supremo Tribunal Federal (STF). O julgamento, segundo o autor, tornou-se seminal para a disciplina normativa não só das unidades regionais fluminenses como também para todas do país, dado que os votos dos Ministros contemplaram questões de fundo da matéria e estabeleceram o paradigma de que a gestão das RMs no país deve ser guiada pelo princípio da “gestão compartilhada”.

É importante ressaltar que o Conselho Editorial da *Pensar Metropolitano* valoriza a pluralidade de ideias e agradece a todos os autores o empenho em compartilhar suas considerações, todas muito instigantes. Esse fato não implica, contudo, a concordância tácita com todos os argumentos e/ou conclusões expressos.

Aos autores, o nosso pedido de desculpas pelas idas, vindas e alterações repentinas. De qualquer forma, nos resta a expectativa de que nosso esforço tenha valido a pena.

E por fim, mas não menos importante, os nossos agradecimentos à presidente da Fundação João Pinheiro, Marilena Chaves e às amigas Helena Schrimm, Joana D'Arc Inácio Ferreira e Marília Andrade Ayres Frade, pela colaboração.

Maria Valeska Duarte Drummond.  
Presidente do Conselho Editorial

---

## O ELO PERDIDO: O DESAFIO DA GESTÃO METROPOLITANA

Edésio Fernandes



## 1 INTRODUÇÃO

O tema da gestão metropolitana é muito caro para mim. Tenho nele me concentrado desde o começo da década de 1980, sentindo-me, com frequência, uma voz isolada. É então com prazer que tenho verificado tanto a literatura acadêmica internacional quanto as pautas dos principais eventos na área urbana, os quais têm indicado, claramente, que um dos temas mais importantes e cada vez mais discutidos por acadêmicos, legisladores, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos é o tema da gestão metropolitana.

No Brasil, com o arrefecimento gradual da euforia municipalista que caracterizou o processo constituinte – que, em boa parte, deveu-se à confusão política, historicamente compreensível, entre “descentralização” e “democratização” – assim como devido à maior compreensão da complexidade da escala metropolitana intrínseca nos diversos dos processos socioambientais e socioeconômicos em áreas urbanas, tem havido, nos últimos anos, um reconhecimento crescente da importância do tema, bem como da necessidade de enfrentá-lo, ainda que tarde, acadêmica, política, institucional e juridicamente. Por toda parte, os gestores urbanos tem compreendido que não é possível promover o avanço da promoção das políticas públicas sobre habitação, saneamento, transporte e mobilidade, preservação de recursos hídricos, dentre outras, somente através de ações municipais isoladas ou mesmo através de ações municipais combinadas - mas que não se insiram em uma ordem metropolitana sistemática, articulada e permanente.

Este breve texto se propõe a contribuir para situar o contexto mais amplo de uma tal discussão sobre o tema da gestão metropolitana, buscando responder a uma questão básica: qual é o principal desafio da gestão metropolitana no Brasil ou mesmo internacionalmente? Em seguida, há uma série de comentários conceituais sobre as experiências internacionais e brasileira e meu argumento é de que o principal desafio da gestão metropolitana é promover a construção, política e socialmente, de uma ordem jurídico-institucional que dê expressão adequada à ordem urbano-

territorial, socioeconômica e socioambiental que caracterizam as regiões metropolitanas.

De forma ainda mais marcante que em muitos países, a urbanização brasileira é essencialmente metropolitana, sendo que em muitos aspectos a chamada esfera “local” não se confunde com a esfera “municipal”, mas sim com a esfera “metropolitana”. Nos últimos anos, esse fenômeno tem ganhado nova dimensão e novas manifestações com a queda das taxas de migração no sentido das grandes cidades/regiões metropolitanas tradicionais constituídas em torno das capitais e com a formação de dezenas de novas regiões metropolitanas constituídas em torno de cidades de porte médio. A necessidade de se constituir uma ordem jurídico-institucional adequada nunca foi mais urgente.

Não pretendo tratar neste artigo das complexas dinâmicas socioeconômicas, socioambientais, urbanísticas, políticas e culturais, que, quando combinadas, caracterizam o fenômeno da metropolização – a geografia da “cidade real”, que desconsidera limites institucionais, administrativos e mesmo limites físicos -, mas sim me concentrar tão somente nos principais aspectos da discussão da dimensão jurídico-institucional desse processo.

De qualquer forma, gostaria de destacar que, em Londres, Toronto, Paris e em outras cidades, a importância da discussão internacional crescente do tema da gestão metropolitana decorre, especialmente, da compreensão dos impactos socioeconômicos e socioambientais, negativos ou positivos, que tal processo tem ocasionado na produção do espaço urbano, na determinação da qualidade de vida de uma enorme parcela da população, nos processos de aumento da produção econômica e financeira, na geração de emprego e renda, bem como nos ganhos de competitividade, que determinam a medida e as possibilidades de integração das regiões metropolitanas não só nos mercados nacionais, mas também no mercado global, formado com base em um novo sistema de cidades.

## 1.1 A construção político-social da ordem jurídico-institucional metropolitana

Nesse contexto, deve-se ressaltar que a busca por uma “fórmula” jurídico-institucional para a ordem metropolitana é uma questão e um problema internacionais, e não apenas do Brasil. No Brasil, tal discussão ganha uma importância ainda maior devido ao grande número de regiões metropolitanas existentes, sobretudo se comparado a outros países em desenvolvimento que passam por processos de urbanização rápidos e semelhantes. Esse número, como mencionado, deve crescer ainda mais devido às mudanças recentes do processo de urbanização no país, com o maior crescimento das cidades de porte médio.

Desde já, é preciso fazer uma ressalva fundamental: uma “fórmula” jurídico-institucional metropolitana não pode ser imposta por leis ou decretos, sob pena de gerar distorções profundas e ainda mais problemas de várias ordens, mas deve ser construída e amplamente negociada para assim ganhar a necessária legitimidade social e política que lhe dê suporte.

Uma vez assim construída, essa “fórmula” deve expressar uma posição jurídica e política quanto a quatro questões principais inter-relacionadas:

- A natureza jurídica das regiões metropolitanas, isto é, trata-se de regiões de serviços comuns, de regiões de desenvolvimento econômico, de regiões de planejamento administrativo e territorial - um híbrido dessas funções -; ademais (e essa é uma discussão polêmica e difícil), também se trata de uma região política;
- A medida da convivência da esfera municipal com a escala metropolitana, assim como a relação dessa ordem com a ordem federal;
- A titularidade do interesse metropolitano - tanto no que se refere a quem tem competência para agir em matérias metropolitanas, quanto no que diz respeito à medida, forma e qualidade de participação popular nos processos decisórios que constituem a ordem jurídico-institucional metropolitana - e as condições do financiamento

metropolitano, ou seja, quem paga, e como paga, pela gestão metropolitana.

Em última análise, do ponto de vista jurídico, a discussão sobre a “fórmula” jurídico-institucional de gestão metropolitana é sempre uma questão constitucional, sendo que, no caso brasileiro, é preciso urgentemente proceder com sua construção, social e política, de forma a preparar a discussão plena sobre o tema em um próximo processo constituinte. Não podemos nos dar ao luxo de, quando a oportunidade se fizer, não termos uma proposta concreta de gestão metropolitana discutida e já pactuada, repetindo, assim, o erro cometido durante o Congresso Constituinte entre 1986-88, que, na falta dessa construção prévia, resultou no vácuo jurídico-institucional atualmente existente na ordem constitucional nacional.

Da perspectiva jurídico-política, a importância da construção de uma ordem jurídico-institucional metropolitana adequada decorre do fato de que tal esfera é o elo perdido no processo de construção de uma ordem verdadeiramente democrática nos países urbanizados, sendo também fundamental para a determinação de padrões de eficiência econômica, racionalidade administrativa, justiça social e equilíbrio ambiental para orientação dos processos de gestão urbana em áreas metropolitanas.

No Brasil – e, de modo geral, pode-se dizer que o mesmo tem ocorrido internacionalmente, sobretudo no contexto dos países em desenvolvimento –, a verdade é que, exatamente por não incorporar as regiões metropolitanas de maneira adequada, o “mapa” da ordem jurídico-institucional não espelha o mapa da ordem urbano-territorial existente, da mesma forma que o “mapa” da representação democrática não expressa as dinâmicas político-sociais reais.

## **1.2 Comentários sobre algumas experiências internacionais**

Antes de discutir o caso brasileiro, gostaria de fazer alguns comentários rápidos sobre a questão da gestão metropolitana na ordem internacional. Uma avaliação comparativa das experiências internacionais parece indicar que, de modo geral, os políticos em posições de poder nas esferas central e local “não gostam” de

regiões metropolitanas e que nenhum país conseguiu solucionar totalmente os problemas da gestão metropolitana, sendo que inexistem, no cenário internacional, uma ordem jurídico-institucional metropolitana que seja livre de tensões políticas de várias ordens. A verdade é que não há fórmulas mágicas e, muito menos, alguma experiência de gestão metropolitana que possa ser aclamada sem reservas.

Politicamente, as regiões metropolitanas são vistas, com frequência, como ameaças aos poderes tradicionalmente estabelecidos - sendo taxadas como “super-municípios” ou “mini-estados” -, além de, por lidarem diretamente com temas cotidianos como transporte, habitação e saneamento, possuírem tendência a serem regularmente controladas por governos de centro-esquerda. Internamente às regiões metropolitanas, há tensões irresolúveis devido aos desequilíbrios causados pelo fato de que os maiores municípios (com frequência cidades capitais) acabam por ter mais poder nos processos de gestão metropolitana. Fora das regiões metropolitanas, os municípios não-metropolitanos tendem a ressentir as regiões metropolitanas devido aos desequilíbrios causados por suas grandes concentrações de população e recursos econômicos, poder político, oportunidades e influência cultural.

Gostaria de destacar, brevemente, alguns aspectos principais de três experiências de gestão metropolitana que tenho acompanhado de perto ao longo dos anos, e que são, no meu entender, paradigmáticas das tensões intrínsecas à discussão sobre a gestão metropolitana. São elas: Inglaterra, África do Sul e Canadá.

Na Inglaterra, uma das primeiras medidas de Thatcher quando assumiu o governo no final da década de 1970 foi abolir o aparato jurídico-institucional da região metropolitana de Londres, sobretudo devido à crescente concentração de poder político de centro-esquerda naquela região (liderado pelo então líder trabalhista radical Ken Livingstone, chamado de “Red Ken”). Como consequência dessa medida, ocorreu a fragmentação da gestão urbana entre os distritos metropolitanos e o governo central. Por cerca de vinte anos, a gestão das matérias metropolitanas em Londres se caracterizou por todo tipo de problemas urbanos, sociais e ambientais decorrentes da combinação de vários fatores: falta de coordenação, duplicidade, lacunas, falta de eficiência administrativa

e de capacidade de atrair investimentos, crise de representação político-institucional, perda de prestígio internacional etc. Com a crescente pressão social e do setor financeiro, um plebiscito foi promovido no final da década de 1990 e o governo metropolitano de Londres foi reinstalado (irônica e inicialmente sob o comando do mesmo “Red Ken”), com poderes especiais para o enfrentamento da questão do transporte público e, progressivamente, com a incorporação de outros poderes importantes, especialmente de forma a dar suporte aos grandes projetos que estavam na base da promoção dos Jogos Olímpicos no país. Muitas das antigas tensões, porém, ainda permanecem<sup>1</sup>.

Na África do Sul, o processo constituinte no começo dos anos 1990 se caracterizou por uma aguçada compreensão técnica da importância administrativa e econômica da gestão metropolitana e da necessidade de “centralizar para descentralizar”, isto é, o reconhecimento dos limites artificiais dos municípios metropolitanos fez com que novos aparatos metropolitanos fossem reconhecidos com base em uma revisão dos perímetros existentes, o que implicou na extinção de alguns municípios, fusão de outros e mudanças das fronteiras de muitos. Se a experiência sul-africana enfrentou o mito de que, por si só, descentralização não significa democratização, os problemas atuais da gestão metropolitana devem-se ao fato de que, dada a necessidade de controle político pelo governo central, a ordem federativa do país ainda não foi plenamente reconhecida e está sendo forjada em decorrência de uma crescente pressão municipalista. Nesse contexto, a medida da convivência entre interesses metropolitanos e municipais vai ser definida na mesma medida do equacionamento que se der às tensões políticas entre governo central, governos municipais e os aparatos metropolitanos<sup>2</sup>.

No Canadá - aclamado por ser o país com melhor equilíbrio entre a ordem tecnocrática e a ordem política na construção de uma

---

<sup>1</sup> Para uma discussão do processo de mudanças do sistema inglês de planejamento e gestão urbana e metropolitana durante o governo Thatcher, veja Fernandes (1994).

<sup>2</sup> Para uma discussão da relação entre governo local e governo metropolitano no contexto sul-africano, veja Tomlison (1994).

ordem jurídico-institucional metropolitana -, a despeito dos mecanismos mais eficientes de gestão e cooperação existentes, as tensões político-institucionais continuaram a existir, ainda que com matizes próprias. Como resultado, no final da década de 1990, a região metropolitana de Toronto aboliu os governos locais em favor de uma instância jurídico-institucional metropolitana única, sem tensões internas<sup>3</sup>. Trata-se de uma decisão radical, que certamente só é sustentável em contextos políticos muito específicos. Desde então, tem crescido as críticas ao novo modelo.

## 2 A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

Como tenho enfatizado, também no Brasil, no que toca às regiões metropolitanas, nem o mapa do federalismo coincide com o mapa da urbanização no país, nem o mapa da representação democrática, constitucionalmente reconhecido, corresponde ao mapa político real. Dada a defasagem existente entre os processos políticos de gestão metropolitana efetivamente em curso e a ordem jurídica em vigor, três tipos básicos de situações podem ser identificados:

- Processos de gestão metropolitana com uma base jurídica mais sólida, mas sem a devida legitimidade político-social;
- Processos de gestão metropolitana com mais legitimidade político-social, mas ainda com base jurídica precária;
- Alguns poucos esforços de compatibilização entre legalidade e legitimidade que, contudo, não são sustentáveis em longo prazo.

Para melhor entender tais processos, é preciso recuperar brevemente os principais aspectos jurídico-institucionais da história jurídico-institucional das regiões metropolitanas brasileiras.

---

<sup>3</sup> Para uma análise do processo de “amalgamento” da gestão da região metropolitana de Toronto, bem como do processo de fragmentação da gestão da região metropolitana de Los Angeles, veja Kiel (2002).

## 2.1 Gestão metropolitana de 1967 a 1988

A noção jurídica de região metropolitana surgiu tardiamente no país em 1967, já no pico do processo de metropolização no país e, ainda, dentro do contexto das medidas de intenção federalizante (como a reforma tributária de 1965), e como tal visavam de alguma maneira corrigir as distorções históricas do federalismo brasileiro. De fato, desde a sua instauração em 1891, o pacto federativo constitucionalmente adotado no Brasil tem gerado problemas de todo tipo, fundamentalmente por não refletir o processo histórico do país. Desde 1934, várias têm sido as tentativas de correção do federalismo segregador original no sentido de tornar o pacto federativo mais cooperativo, mas um dos maiores problemas decorre do fato de que, até 1988, o lugar dos municípios nesse pacto não tinha sido definido claramente.

Na Constituição Federal de 1967 (e posteriormente também na redação da Emenda nº 1, de 1969), a natureza atribuída às regiões metropolitanas foi a de região de serviços comuns, sendo que a titularidade do interesse metropolitano foi atribuída, ainda que de maneira pouco elaborada, a associações compulsórias de municípios e que não havia qualquer menção à competência dos estados-membros em matérias metropolitanas. De qualquer forma, as regiões metropolitanas só foram efetivamente criadas em 1973, através da Lei Complementar nº 14, já no período de crescente centralização financeira, concentração de competências legislativas e autoritarismo político do regime militar. Nesse contexto, a natureza atribuída às regiões metropolitanas foi a de um híbrido de região de serviços comuns, região de planejamento territorial e região de desenvolvimento econômico. Além disso, a titularidade do interesse metropolitano foi conferida aos estados-membros, com total exclusão dos municípios e da sociedade metropolitana do processo decisório da ordem pública metropolitana<sup>4</sup>.

De fato, a gestão de cada uma das nove regiões metropolitanas criadas foi conferida a um Conselho Deliberativo

---

<sup>4</sup> Tratei com mais detalhes desse processo em outro trabalho; veja Fernandes (1992).



presidido pelo Governador do Estado e composto por quatro outros membros, três deles indicados pelo Governador e o outro sendo o Prefeito da capital que, até 1982, não era diretamente eleito. Os demais prefeitos participavam do Conselho Consultivo, que, contudo, não tinha poder efetivo. Nesse contexto, as deliberações tomadas pelo Conselho Deliberativo tinham força de lei sem, contudo, passarem por um processo legislativo regular no nível estadual e, muito menos, no nível municipal. Tratava-se, assim, de verdadeiras leis editadas pelo Poder Executivo estadual, determinando diversas obrigações sobre um grande número de matérias.

Além de tais distorções estruturais, a gestão das regiões metropolitanas durante o período de 1973-1988 foi marcada por uma série de outros problemas de várias ordens, tais como a falta de recursos financeiros próprios, o tratamento formal idêntico dado a situações completamente heterogêneas (a gestão jurídico-institucional de Belém e de São Paulo foram tratadas, por exemplo, da mesma forma) e a utilização de critérios políticos artificiais para determinação de quais municípios deveriam ser incluídos nas regiões metropolitanas, enquanto em todo o país, diversos municípios efetivamente integrados pela dinâmica metropolitana, ainda que não necessariamente do ponto de vista da conurbação física, foram excluídos.

Como resultado, como já foi discutido em um grande número de dissertações e publicações, essa “fórmula” jurídico-institucional adotada para a gestão das regiões metropolitanas no período permitiu, direta e indiretamente, que as regiões metropolitanas se tornassem uma das instâncias mais importantes a serviço do governo federal no processo de promoção do modelo de crescimento econômico promovido pelo regime militar.

De qualquer forma, é preciso que se registre que, a despeito de tantas e tão perversas distorções, em alguns casos a gestão das regiões metropolitanas promoveu avanços importantes, sobretudo do ponto de vista urbanístico e ambiental. Destaque especial deve ser dado à experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que se tornou uma referência nacional naquele período. Ainda que marcada por um processo de planejamento essencialmente técnico, senão tecnocrático, a gestão da RMBH

serviu significativamente no sentido de suprir lacunas decorrentes da falta de capacidade de ação dos municípios metropolitanos, tendo contribuído para sua reorganização administrativa e financeira.

A gestão metropolitana da RMBH também foi instrumental para segurar algumas pressões do mercado imobiliário especulativo e, em que pesem os vícios profundos de legalidade e legitimidade da ordem em vigor, a ação sistemática do Conselho Deliberativo da RMBH levou à construção de uma ordem jurídico-metropolitana sólida em matérias de uso do solo urbano (consolidada pela competência para anuência prévia de projetos de parcelamento, nos termos da Lei Federal nº 6.766, de 1979) e de controle ambiental. Iniciativas pioneiras de política urbana tiveram o apoio da RMBH, tais como a inovadora Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte, de 1976, e a igualmente pioneira e progressista Lei do Profavela, de 1983. Contudo, as tensões decorrentes da resistência política crescente por parte dos municípios metropolitanos excluídos do processo decisório levou à articulação de um forte movimento de oposição.

## **2.2 Gestão metropolitana no processo constituinte e no contexto atual**

Entre 1986 e 1988, a questão da gestão metropolitana foi amplamente discutida durante o processo constituinte - se não pela sociedade em geral, pelo menos no contexto das agências metropolitanas. A discussão nacional sobre o tema levou à formulação de uma proposta conjunta de representantes de oito das nove regiões metropolitanas existentes (com exceção de Salvador), que foi encaminhada para alguns Deputados constituintes e submetida por estes ao Congresso Constituinte. De acordo com tal proposta, seria reconhecida a natureza política das regiões metropolitanas, que, enquanto esferas de poder político, deveriam ser incorporadas ao pacto federativo. Além disso, no que toca à definição das competências metropolitanas, a proposta reconhecia a possibilidade de convivência entre os interesses municipais e metropolitanos - por exemplo, nem tudo o que se

refere à coleta de lixo ou ao transporte público seria da alçada metropolitana<sup>5</sup>.

Contudo, o processo constituinte foi marcado por um movimento de “municipalismo a todo custo”, que, no que toca à gestão metropolitana, “jogou o bebê fora com a água do banho”: com receio do que foi considerado de maneira equivocada como “o quarto poder” e dada a tradição do centralismo e autoritarismo que havia caracterizado a gestão metropolitana até então, ao invés de democratizar e melhorar a “fórmula” jurídico-institucional, o Congresso Constituinte não enfrentou a questão, remetendo-a de maneira vaga para as Constituições Estaduais e sem a definição de quaisquer critérios básicos a serem cumpridos em todo o território nacional.

Essa “estadualização pela metade” da gestão metropolitana – que não decorreu de uma ampla discussão técnica e política que a justificasse - fez com que, na realidade, a maioria dos aparatos anteriormente existentes fosse sendo gradualmente abandonada. Naqueles estados onde novas “fórmulas” tem sido testadas, as “receitas” tem sido diferentes, mas são igualmente inadequadas e problemáticas. Alguns estados propuseram a criação de Assembleias Metropolitanas, que podem ser juridicamente mais sólidas, mas que são, em grande medida, politicamente ilegítimas, tendendo, assim, ao fracasso. Nesses contextos, o desafio de se legitimar plenamente as Assembleias está posto.

Na falta de um aparato estadual para as regiões metropolitanas, ou mesmo quando tal aparato existe e é ineficaz, em várias regiões metropolitanas os municípios envolvidos, reconhecendo os limites da ação municipal e a necessidade de cooperação, têm assinado convênios e/ou formado consórcios acerca de diversas matérias de interesse metropolitano. Essas soluções são seguramente mais legítimas em termos políticos, mas também são juridicamente mais precárias por não se inserirem em uma ordem pública regular, articulada e permanente. Uma

---

<sup>5</sup> Para maiores informações sobre a proposta conjunta das agências metropolitanas, veja Fernandes (1982).

experiência isolada, heroica e de tentativa de compatibilização entre legalidade e legitimidade tem sido a da Câmara Metropolitana do Grande ABC, na qual cada decisão metropolitana é posteriormente submetida à aprovação das Câmaras Municipais de cada um dos municípios envolvidos - o que, especialmente no contexto do processo político fragmentado do país, não é uma solução sustentável em longo prazo.

Nesse novo contexto, a experiência recente de Minas Gerais é, certamente, a mais sólida em curso: uma série de articulações políticas já levou a mudanças significativas na Constituição do estado, na Lei Orgânica Estadual e na legislação estadual, possibilitando a criação e consolidação de um impressionante aparato institucional metropolitano na esfera estadual, com uma medida de participação dos municípios metropolitanos - inclusive, feito raro, do município capital - e da sociedade civil. Participação essa que deve ser sistematicamente mantida, renovada e ampliada para que a nova proposta efetivamente decole. De especial importância foi a formulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI), trabalho de maior importância conduzido com fôlego épico pelo setor acadêmico. De muitas maneiras, o futuro da experiência metropolitana em Minas Gerais vai depender da maneira como esse PDDI for discutido, aprovado e, sobretudo, efetivamente implementado.

Contudo, assim como aconteceu no período entre 1973 e 1988, nenhuma das experiências em curso enfrentou de maneira satisfatória até agora a quarta questão conceitual acima mencionada, a do financiamento da gestão metropolitana. Quem paga, e como paga, pelas políticas e ações metropolitanas? Além da discussão sobre os componentes de possíveis Fundos Metropolitanos, caso a decisão acerca do aparato jurídico-institucional aceite (pessoalmente, acredito que deva aceitar) que se trata também de uma região territorial de planejamento, com normas específicas de uso, ocupação, parcelamento e preservação do solo e com poder de ação nesse campo, não será possível, então, evitar uma discussão a respeito da necessidade de adoção de um imposto metropolitano sobre a terra. Isso seria fundamental não apenas por razões fiscais, mas, sobretudo, por possibilitar uma

distribuição mais justa dos ônus e benefícios da metropolização entre os municípios e entre os grupos sociais metropolitanos, interferindo na estrutura fundiária cada vez mais concentrada, excludente e especulativa que tem dado suporte aos processos de metropolização.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Cerca de vinte e cinco anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que, em que pesem os inúmeros e graves problemas existentes, tem havido, nacionalmente, um avanço gradual do processo de conscientização de que a solução dos problemas metropolitanos não se esgota na soma das ações municipais e que a falta de um aparato jurídico-institucional adequado para enfrentá-los tem levado a distorções de toda ordem, fazendo com que a gestão urbana nas regiões metropolitanas do país seja caracterizada pela combinação de processos de ineficiência econômica, irracionalidade administrativa, injustiça social e degradação ambiental. Esse quadro tem sido agravado pelo crescimento artificial do número de municípios – uma verdadeira indústria, a qual, em muitos casos, é fomentada por razões estritamente clientelistas.

Nesse contexto, é fundamental que sejam renovadas as bases da discussão sobre a questão da gestão metropolitana, no sentido de que decisões fundamentais sejam tomadas acerca de seus três elementos principais - quais sejam suas naturezas - da medida da compatibilidade entre os interesses metropolitanos e municipais e da titularidade do interesse metropolitano. E que seja finalmente enfrentada a quarta dimensão sempre negligenciada: quem paga, e como paga, pelo financiamento metropolitano.

Além de contribuir desde já para uma melhor gestão das Regiões Metropolitanas, a tal discussão ampla e crítica da questão certamente contribuiria de maneira positiva para a construção político-social de uma ordem jurídico-institucional pelo próximo processo constituinte que expresse, com um atraso de décadas, a ordem metropolitana de maneira plenamente adequada.

## REFERÊNCIAS

FERNANDES, Edésio. A ordem jurídico-institucional das Regiões Metropolitanas, **Revista de Direito Público**, v. 72, 1985.

\_\_\_\_\_. Juridical-institutional aspects of metropolitan administration in Brazil. **Third World Planning Review**, v. 14, n. 3, p. 227-243, 1992.

\_\_\_\_\_. Planejamento urbano na Inglaterra: um sistema em crise? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 28, n.1, p. 112-115, 1994.

KEIL, Roger. Governance restructuring in Los Angeles and Toronto: amalgamation or secession? **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 24, n. 4, 2002.

TOMLISON, Richard. **Urban Development Planning – Lessons for the economic reconstruction of South Africa’s cities**. Londres: Zed Books, 1994.

---

**A GESTÃO COMPARTILHADA NAS REGIÕES METROPOLITANAS  
EM MINAS GERAIS: INOVAÇÕES NO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Gustavo Gomes Machado

## 1 INTRODUÇÃO

No dia 8 de junho de 2013, comemorou-se quarenta anos da criação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que foi instituída pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1973. Além disso, no dia 12 de dezembro de 2013, completam-se quinze anos da criação da Região Metropolitana do Vale do Aço.

Não obstante, é mais recente a preocupação com a institucionalização de um sistema de planejamento metropolitano pautado pela noção abrangente de gestão compartilhada que, aliás, tornou-se juridicamente dominante devido à recente decisão do Supremo Tribunal Federal.

Em se tratando de gestão compartilhada, deve-se entender que a gestão regional de cada uma das funções públicas de interesse comum de uma determinada região metropolitana será unificada e considerada transfederativa, na medida em que uma pluralidade de entes federados participa do processo decisório. Trata-se de um complexo regime de governança, em que estado-membro e municípios compartilham o poder decisório, juntamente com a participação da sociedade civil organizada.

## 2 EVOLUÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL METROPOLITANO DA RMBH

Uma mudança institucional teve papel-chave na implementação da estratégia metropolitana no estado. As reformas no marco regulatório das regiões metropolitanas se iniciaram em 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 65, de 25 de novembro de 2004, sobre a Constituição do estado, precedida do histórico evento realizado pela Assembleia Legislativa de Minas, em 2003, em que foram debatidos os impasses da gestão metropolitana. O seminário legislativo intitulado “Regiões Metropolitanas” teve como pano de fundo uma crise institucional virtual, verificada na gestão metropolitana do estado.

Na década de 1990, ocorreu a desarticulação do sistema de planejamento metropolitano remanescente dos anos 1970, inclusive com a extinção da autarquia estadual encarregada da questão entre



os anos 1974 e 1996 – a Superintendência de Planejamento da RMBH, que adotava a sigla Plambel.

Tal desarticulação foi creditada ao desequilíbrio entre o governo estadual e os municípios no modelo de gestão metropolitana implementado pela Constituição estadual de 1989.

Como salientou Maria Coeli Simões Pires (2010), o arranjo institucional então implementado inspirava-se no parlamento metropolitano de Paris, reservando tímida participação do estado-membro no processo decisório.

Alterando os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado de Minas Gerais, a Emenda Constitucional nº 65, de 2004, define as novas diretrizes que balizam a gestão metropolitana, bem como os órgãos e instrumentos que compõem sua estrutura. Após essa reforma constitucional, em 12 de janeiro de 2006 houve a promulgação de três Leis Complementares (nº 88, nº 89 e nº 90).

Uma análise aprofundada dessas normas revela que foram enfrentadas questões de fundo, tais como a busca de equilíbrio entre o desenho institucional e a correlação de forças dos agentes que atuam na formulação e implementação de políticas nas regiões metropolitanas, além da regulamentação dos respectivos fundos de desenvolvimento, numa busca pela viabilização dos recursos necessários aos investimentos nessa área.

Não são poucos os autores, inclusive internacionais, que retratam as dificuldades que normalmente pautam a governança e a governabilidade de um complexo plurifederativo, tal qual é uma região metropolitana. Um direcionamento apontado em diversos estudos é que a governança metropolitana efetiva pressupõe, além da entrega de resultados, a existência de um sistema estruturado de articulação de interesses dos diversos agentes – seja o poder público dos três níveis da federação e dos três poderes, seja os representantes do setor privado, dos movimentos sociais e ambientais ou de outros segmentos da sociedade organizada.

No novo equilíbrio buscado procurou-se levar em conta o peso relativo dos diferentes agentes públicos e avançou-se no sentido de garantir espaço institucional para a participação transparente de atores privados relevantes.

Segundo o novo formato institucional, são órgãos que participam da gestão da região metropolitana a Assembleia

Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência de Desenvolvimento, além da Secretaria de Estado responsável pela matéria.

A Assembleia Metropolitana – da qual fazem parte representantes do estado e dos municípios – é o órgão máximo no processo de tomada de decisões, cabendo-lhe definir as diretrizes gerais que sustentam o planejamento metropolitano. O estado tem como representantes quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo governador, e um representante da Assembleia Legislativa.

Por sua vez, cada um dos municípios da região metropolitana tem como representantes o prefeito e o presidente da Câmara Municipal. Registre-se que a Assembleia Metropolitana possui formalmente o poder de vetar Resoluções do Conselho Deliberativo, mas, para tanto, são necessários dois terços dos votos válidos.

O Conselho Deliberativo é um órgão colegiado mais enxuto e, portanto, tem mais agilidade no processo decisório. Contudo, ele conta com sólidos critérios de representatividade, que permitem que os municípios sejam representados.

No caso da RMBH, o Conselho Deliberativo é composto por dezesseis votantes: cinco representantes do Poder Executivo estadual; dois representantes da Assembleia Legislativa; dois representantes do município de Belo Horizonte; um representante do município de Contagem; um representante do município de Betim; três representantes dos demais municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dois representantes da sociedade civil organizada.

Ressalte-se que os dois representantes da sociedade civil são eleitos em uma conferência metropolitana – arena em que são discutidas e avaliadas as políticas e diretrizes de caráter metropolitano a serem implementadas na região.

Importa destacar que, informalmente, a participação dos municípios no sistema de gestão metropolitana na RMBH é amplificada pela atuação da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL), fundada em fevereiro de 1975. A GRANBEL surgiu para ser o fórum de debates, de decisões políticas e de representação dos municípios da RMBH. Essa associação é integrada atualmente pelos 34 municípios

metropolitanos e sempre teve peso político importante na gestão metropolitana.

Quanto ao espaço aberto para participação de representantes de entidades civis e de segmentos sociais, até então ausentes na estrutura de gestão metropolitana, vê-se uma mudança de cenário que constitui um dos pontos mais inovadores nesse novo arranjo institucional. Tal inovação é condizente com a legislação, que fala expressamente em uma cidadania metropolitana. O artigo 6º, §1º, da Lei Complementar nº 89, de 2006, prevê que:

Art. 6º (...)

§1º - Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a vinte e um anos (MINAS GERAIS, 2006).

Visando a ampliação desse espaço garantido para a sociedade organizada, os dois representantes no Conselho Deliberativo e seus respectivos suplentes adotaram, logo nas primeiras reuniões do conselho, a estratégia de compartilhar seus respectivos “mandatos” com outros representantes da sociedade civil.

Assim, foi constituído informalmente um colegiado composto atualmente por trinta membros, integrado por representantes de movimentos populares, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, empresários vinculados à produção e financiamento de projetos urbanísticos, entidades acadêmicas e de pesquisa, representantes de organizações não governamentais, entre outros integrantes da sociedade civil organizada.

O equilíbrio relativo garantido aos atores relevantes no processo de tomada de decisões vem facilitando as transações federativas para o equacionamento da questão dos recursos financeiros necessários para a implementação de projetos de interesse comum, a exemplo do destravamento de projetos históricos, como a implementação do metrô pela empresa pública interfederativa Metrominas (Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A.), que possui como acionistas o estado de Minas Gerais e os municípios de Belo Horizonte e Contagem.

É nesse novo cenário que foi também viabilizado o Fundo Metropolitano. Grande parte das normas instituídas pela Lei Complementar nº 88, de 2006, teve como objeto a regulamentação do fundo, definindo-se o peso dos atores diretamente envolvidos no aporte de recursos que o constituem: 50% têm como origem o governo estadual e 50% os municípios, sendo a participação destes últimos proporcional à sua receita corrente líquida. Outras possíveis fontes de recursos para o fundo são dotações orçamentárias ou transferências realizadas pelo governo federal e retornos de financiamentos concedidos com recursos do fundo.

Atualmente, até 50% dos recursos do Fundo Metropolitano são destinados a programas estruturadores e programas associados relacionados a funções de interesse comum – projetos prioritários, consignados no Plano Plurianual do estado. O percentual financeiro restante é direcionado aos demais programas e projetos escolhidos por meio de Chamamento Público, instrumento promotor da democracia participativa na gestão metropolitana.

O primeiro Chamamento Público foi publicado em dezembro de 2012 e foram encaminhados 19 projetos. Três comissões compostas por representantes do estado, municípios e conselho metropolitano julgaram os projetos quanto ao mérito e quanto à pertinência face ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH.

Em reunião realizada em abril de 2013, o Conselho Deliberativo selecionou seis propostas para a implementação no mesmo ano. A leitura da ata dessa reunião é parâmetro da vitalidade, transparência e republicanismo, valores adquiridos pela gestão da RMBH.

Uma vez aprovados pela Assembleia e pelo Conselho Deliberativo, a execução dos procedimentos administrativos necessários à implementação de programas e projetos com recursos do fundo fica a cargo de um grupo coordenador composto por quatro representantes de órgãos do Executivo estadual e dois representantes da região metropolitana indicados pelo Conselho Deliberativo. Os recursos disponíveis deverão ser destinados ao financiamento da implantação de programas e projetos de âmbito metropolitano e à realização de investimentos, tendo como

balizadoras as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento Integrado.

Além disso, nesse novo quadro legal, procurou-se resgatar o espaço para a retomada do planejamento com a criação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), entidade de natureza técnica, operacional e executiva encarregada de produzir informações e estudos que subsidiem os trabalhos do Conselho Deliberativo e da Assembleia Metropolitana.

A agência tem como principais atribuições elaborar e propor o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e, após a aprovação do mesmo, promover a execução de suas metas, bem como avaliar e fiscalizar a execução dos planos e programas aprovados para a região metropolitana. Além dessas competências, cabe à agência oferecer assistência técnica e colaborar para o desenvolvimento institucional dos municípios que demandem tais atividades, sendo de fundamental importância na busca da superação das fortes desigualdades de ordens administrativa e fiscal, existentes entre as cidades que integram a RMBH.

No processo de definição dos moldes institucionais da agência – em especial no que tange a sua personalidade jurídica – várias possibilidades foram consideradas. Inicialmente, o grupo técnico do governo estadual, ao qual foram atribuídos os estudos que deram origem ao projeto de lei da Agência RMBH, chegou a cogitar a possibilidade de se criar uma empresa pública, na qual o estado e os municípios teriam cotas de acordo com critérios técnicos diversos como contingente populacional, porte financeiro e afetação aos efeitos da metropolização.

Todavia, frente às controvérsias jurídicas suscitadas pela (im)possibilidade de uma entidade dessa natureza vir a exercer poder de polícia administrativa – atividade de grande centralidade para a agência – essa alternativa foi abandonada.

Outra possibilidade considerada pelo grupo técnico foi o apelo à lei de consórcios (Lei nº 11.107, de 2005), que permitiria a criação de uma autarquia interfederativa com participação do estado e municípios.

Entretanto, essa alternativa também foi descartada com base no argumento de que, considerando as características

delineadas pela Lei nº 11.107, de 2005, a estratégia da gestão associada (por meio de consórcios públicos) e, sobretudo, a natureza contratual do consórcio seria mais coerente com a concepção de projetos metropolitanos específicos e seletivos, em que obrigações, rateios e responsabilidades dos entes federados podem ser precisamente calculados e negociados.

Devido a esses argumentos, sugeriu-se a adoção do conceito de autarquia territorial para revestir a Agência RMBH, sugestão que foi aprovada pelo parlamento mineiro, resgatando-se um instituto do Direito Administrativo em desuso no Brasil.

Tal opção coaduna com a natureza constitucional da região metropolitana, prevista no art. 25, §3º, da Constituição da República, que, segundo Alaôr Caffé Alves (2001), viabiliza a instituição de uma nova forma de administração regional, no âmbito dos estados, como um corpo jurídico-administrativo territorial (autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional), sem personalidade política – já que não poderia ter um corpo legislativo próprio –, para o qual se conferem competências administrativas intergovernamentais, delineadas pelas funções públicas de interesse comum da região metropolitana.

Ao sistema de gestão metropolitana foram ainda integradas as instituições públicas estaduais, municipais ou intermunicipais que atuam no planejamento e na operação de políticas e projetos vinculados aos setores correspondentes às funções públicas de interesse comum. Nesse contexto, ocupa atualmente posição central a Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana, criada em 2011, responsável pela coordenação de várias das atribuições do Estado por meio das agências metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O atual sistema de gestão metropolitana de Minas Gerais constitui notório exemplo da plasticidade que o Direito Administrativo brasileiro vem adquirindo para dar suporte às exigências de governança e governabilidade de políticas públicas de caráter plurifederativo.

Entre seus maiores méritos está a capacidade de agregação dos atores políticos, lideranças da sociedade civil e agentes do setor privado com relativamente baixos custos de transação, que se referem aos custos da cooperação interfederativa pertinentes ao complexo metropolitano

A reforma da Constituição Estadual, a aprovação das leis complementares de regulamentação das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço e a criação das suas respectivas agências de desenvolvimento são normas jurídicas alvissareiras e que estão proporcionando o funcionamento efetivo de diversas políticas e projetos de gestão metropolitana.

Assim, o postulado básico da ciência política de que “as instituições importam” encontra respaldo no impacto positivo dessas normas para a mudança na trajetória da gestão metropolitana em Minas Gerais.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 57-82, 2001.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de; MAGALHÃES, Gustavo Alexandre. Convênios e consórcios como espécies contratuais e a Lei nº. 11.107/2005. IN: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz (Org.). **Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 125-144.

AZEVEDO, Sérgio de; MARES GUIA, Virgínia Rennó dos; MACHADO, Gustavo Gomes. A prefeitura de Belo Horizonte e a questão metropolitana. In: AZEVEDO, Sérgio de; NABUCO, Ana Luiza (Org.). **Democracia participativa: a experiência de Belo Horizonte**. 1. ed. Belo Horizonte: Leitura, 2008. v. 1, p. 251-285.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Posição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no Direito brasileiro**. 2003. 93 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito)– Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006**. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Disponível em: <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+89.NUME.+e+2006.ANO.&SECT8=SOCONS](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LCP.TIPO.+e+89.NUME.+e+2006.ANO.&SECT8=SOCONS)>. Acesso em: 13 maio 2013.



PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e o desafio de construir consensos. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (Org.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Vancouver: University of British Columbia, 2010.

---

**UMA NOVA GOVERNANÇA METROPOLITANA PARA SÃO PAULO**

Diana Meirelles Motta  
Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho  
Zoraide Amarante Itapura de Miranda

## 1 ANTECEDENTES

O primeiro estudo que tratou das características metropolitanas de São Paulo foi desenvolvido pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (Sagmacs)<sup>1</sup> e pela Comissão de Política Urbana do Município de São Paulo. Intitulado "Estrutura Urbana do Aglomerado Paulista" e publicado em 1957, foi coordenado pelo padre Louis-Joseph Lebret, o qual fundamentou o primeiro entendimento sistêmico sobre São Paulo a partir de estudos demográficos, da capacidade da infraestrutura e da capacidade territorial para dar suporte ao seu desenvolvimento. É considerado o primeiro estudo de planejamento urbano e regional realizado no Brasil<sup>2</sup>.

O processo de institucionalização da "Área Metropolitana da Grande São Paulo" se deu sob a influência dos trabalhos promovidos pela seção paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Esses trabalhos resultaram na realização, em 1964, do seminário "O Homem e a Paisagem Paulistana – Critérios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo"<sup>3</sup>. O evento destacou a necessidade do processo de planejamento apoiar-se na articulação entre municípios a partir de estudos desenvolvidos por um órgão técnico de planejamento metropolitano.

Tais trabalhos, por sua importância no contexto econômico e urbano, subsidiaram a formulação segundo a Constituição Federal de 1967 que, pela primeira vez no país, apresentou a figura das regiões metropolitanas. O seu art. 164 reservou o direito de criação das Regiões Metropolitanas (RMs) à União, através de lei complementar federal, definindo que elas deveriam ser constituídas por municípios que - independentemente de suas vinculações administrativas - fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica para a realização de serviços comuns.

---

1 Cf. SAGMACS, 1958.

2 Cf. LAMPARELLI, 1994, p. 90-9.

3 Mais detalhes podem ser obtidos através da coletânea de documentos "Grande São Paulo, o desafio do ano 2000", suplemento especial da Folha de S. Paulo, outubro/novembro de 1967, p. 389.

A Emenda de 1969 à Constituição Federal de 1967 limitava a atuação municipal ao desenvolvimento urbano. A República Federativa era formada pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (art. 1º) e desconsiderava os municípios como entes federativos, de forma que cabia aos Estados legislar sobre os municípios. A autonomia dos municípios resumia-se a sua própria administração - o que respeitava seu peculiar interesse -, mas deveria, no entanto, submeter-se às determinações dos Estados. O mesmo se dá no âmbito estadual, em que a figura das regiões metropolitanas surge pela primeira vez na Emenda Constitucional nº 2, de 1969, que, em seu art. 34 - Das Atribuições Privativas Do Governador -, inciso XXVI, - disserta: “promover a criação de regiões metropolitanas para a realização de serviços e a defesa de interesses comuns de municípios que façam parte da mesma comunidade socioeconômica.”<sup>5</sup>

Em 1969, a Prefeitura de São Paulo contratou um consórcio multinacional de empresas<sup>6</sup> para desenvolver o Plano Urbanístico Básico (PUB). Em 1971, foi publicada a lei que institucionalizou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo (depois batizado de PMDI-I), considerado o primeiro plano com foco no território metropolitano e desenvolvido pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado em 1967. O PMDI-I, baseado nas análises realizadas pela Sagmacs e pelo PUB, propunha a construção de um sistema de radiais e anéis perimetrais metropolitanos como suporte à proposta de descentralização do emprego terciário e em face dos congestionamentos do centro metropolitano. Dessa forma, pretendia-se estimular a localização dessas atividades ao longo desses novos corredores estratégicos, dotados de alta acessibilidade pelo meio de transporte individual<sup>7</sup>. Vale ressaltar que o PMDI-I explicitou a “importância da identificação das funções metropolitanas com base nos problemas

---

4 A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, pelas mudanças profundas que promoveu, é considerada praticamente uma nova Constituição.

5 Cf. MOTTA, 2008.

6 Consórcio formado pelas empresas ASPLAN (Assessoria em Planejamento S.A.), Leo Daly Company Planners-Architects-Engineers, Montor Montreal S.A. e Wilbur Smith & Associates. Cf. NOBRE, 2004.

7 Cf. MORI, 1996, p. 234.

que, gerados pela conurbação progressiva, afetam a comunidade metropolitana em seu todo e para as quais a multiplicidade político-administrativa reinante na área dificulta a eficiente prestação de serviços."8.

Em 1973, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 14, que criou nove regiões metropolitanas no país, definindo a seguinte estrutura de governança metropolitana: um Conselho Deliberativo (nomeado pelo governador e composto por um representante do município da capital e um dos demais municípios), um Conselho Consultivo (composto por representantes dos municípios e presidido pelo presidente do conselho deliberativo) e um órgão de gestão ligado ao governo do Estado. A definição e execução dos serviços comuns, bem como a elaboração dos Planos Metropolitanos de Desenvolvimento Integrado (PMDI), ficaram a cargo das entidades estaduais.

Em 1974, foram aprovadas, no âmbito estadual, a organização da Região Metropolitana da Grande São Paulo, a constituição da Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A (Emplasa) e a instituição do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi). Em 1975, o Governo do Estado de São Paulo criou o Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana (Spam) e a Emplasa<sup>10</sup>.

A atuação das entidades metropolitanas intensifica-se a partir da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975 - 1979), no qual a questão urbana ganhou destaque no desenvolvimento nacional. No âmbito do II PND, foram estabelecidos programas urbanos integrados, sendo articuladas as prioridades locais e regionais. A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) foi criada em 1974, juntamente com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), como principal instrumento institucional da política de

---

8 Cf. SÃO PAULO, 1970.

9 São elas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

10 Aprovados por Lei Complementar Estadual (LCE nº 94, de 1974) e Decreto Estadual (DE nº 611, de 1975).

desenvolvimento urbano, com função de tratar especialmente da coordenação do planejamento de ações.

A estratégia dessa política constituía-se na desconcentração, interiorização e desconcentração regional da região Sudeste; ordenação do sistema urbano da região Sul; dinamização da base econômica das metrópoles regionais do Nordeste; e a promoção da urbanização das regiões Norte e Centro-Oeste. Assim, o II PND estabeleceu a primeira política urbana nacional cujos objetivos incluem: (i) promover a estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante a implantação de regiões metropolitanas; (ii) a identificação das funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e (iii) definir polos secundários - as cidades médias. Nesse mesmo período, no âmbito estadual, destaca-se a aprovação das Leis Estaduais de Proteção dos Mananciais - Lei no 1.172, de 1976 - e de Zoneamento Industrial - Lei no 1.817, de 1978<sup>11</sup>.

Os anos 80 constituem um período de transição para transformações significativas na gestão urbana e metropolitana, que resultaram no quadro regulatório instituído pela Constituição Federal de 1988.

A política urbana do III PND (1980-1985) destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades. As estratégias adotadas eram a de interiorização e desconcentração espacial e das atividades econômicas construídas a partir de áreas de descompressão, de expansão controlada, de dinamização e de funções especiais. Essa política indicou dois programas estratégicos, um voltado às regiões metropolitanas e outro às cidades de porte médio.

Nesse período, o debate sobre os novos direitos e os mecanismos de negociação e representação também são aprofundados com a articulação e a unificação dos movimentos sociais e entidades. O agravamento institucional na área do desenvolvimento urbano em âmbito federal também repercutiu de forma negativa nas condições de vida urbana.

---

<sup>11</sup> Cf. IPEA, 2000.

A partir de 1985, foram elaboradas propostas subsidiárias de política urbana no âmbito federal, enfraquecendo o discurso oficial sobre a política urbana nacional destinado à ação do poder executivo no território metropolitano e no espaço urbano. Essa situação permaneceu após o advento da Constituição Federal de 1988, não obstante a atribuição da União para instituir diretrizes gerais de desenvolvimento urbano.

Nessa mesma década, com a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), ocorreu o esgotamento do modelo adotado para o setor habitacional, que teve início em 1964<sup>12</sup>, e a retração da produção da construção civil, intensificando a produção informal de habitação. A extinção do BNH em 1986 e a crise econômica tiveram grande impacto nas condições urbanas das cidades e metrópoles brasileiras e contribuíram fortemente, junto com as restrições legais e normativas do uso do solo urbano, para a ampliação da informalidade urbana, com a proliferação de loteamentos clandestinos e a favelização.

Em 1982, a Emplasa concluiu o PMDI-II, cujos principais objetivos eram a adequação do PMDI à dinâmica das novas relações metropolitanas e à compatibilização com a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano<sup>13</sup>.

A Constituição Federal de 1988 trouxe significativos avanços para o desenvolvimento urbano. No Título I, dentre os cinco objetivos fundamentais (art. 3º), destacam-se a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, princípios para os quais o Desenvolvimento Urbano é de fundamental importância. Quanto às competências da União, há alterações substanciais quando comparada àquela de 1969, sendo que nesta cabia à União estabelecer e executar planos nacionais de educação e saúde e planos regionais de desenvolvimento. À União coube a definição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes, elaboração e execução de planos nacionais e regionais de

---

12 Em 1987, os recursos foram reduzidos pela metade em comparação ao ano de 1980.

13 Cf. EMPLASA, 1982.

ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, legislar sobre direito urbanístico, entre outras competências legais. Trata-se de mudanças nas diretrizes e bases do planejamento com vistas a um desenvolvimento nacional equilibrado, compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (§ 1º do art. 174), bem como a política urbana, com as políticas gerais e setoriais, nas quais se incluem a ordenação do território e o desenvolvimento regional.

Com relação às competências dos Estados Federados (art. 25), inclui-se a de instituir, mediante lei complementar, 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 (§ 3º). Na Constituição Federal de 1969, a competência para estabelecer regiões metropolitanas era privativa da União. A partir desse novo quadro constitucional, o Estado de São Paulo desenvolve o PMDI-III para o período de 1994 a 2010.

Em 2011, tem início a nova fase do processo de governança metropolitana paulista, objeto da terceira seção do presente trabalho, com a reorganização do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da Região Metropolitana de São Paulo. Esta fase dá início à elaboração de importantes projetos no âmbito da Emplasa, tais como o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional e o Sistema Integrado de Informações de Desenvolvimento Urbano e Habitação, sendo estes dois últimos objetos de contratação pela Secretaria Estadual de Habitação.

## **2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA DA RMSP**

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é o maior polo de riqueza nacional. Trata-se da principal RM que compõe a Macrometrópole Paulista (MMP)<sup>14</sup>. Seu Produto Interno Bruto (PIB)

---

14 A Macrometrópole Paulista (MMP) abrange as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte; as



em 2010 – R\$ 701,85 bilhões – equivale a, aproximadamente, 56% do estado e 20% do Brasil. Em 2012, a RMSP foi responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no país (Seade). A região abriga a principal metrópole nacional, São Paulo, com as seguintes características:

- Principal centro de decisões políticas do estado e do país, centro de serviços diversificado e especializado, com destaque para as áreas de telecomunicações, cultura, educação, saúde, transportes e gastronomia;
- Polo de turismo de negócios da América Latina, com 74 mil eventos por ano, atraindo 4,2 milhões de pessoas;
- Centro gerencial e administrativo, abrigando sedes de empresas transnacionais;
- Complexo industrial, especialmente nos municípios de São Paulo, ABC, Guarulhos e Osasco;
- Centro financeiro – Bolsa de Valores de São Paulo.

A RMSP ocupa uma área de quase 8000 km<sup>2</sup>, menos de um milésimo da superfície nacional e pouco mais de 3% do território paulista, sendo composta por 39 municípios. Enquanto principal polo econômico do país, apresenta oportunidades diversificadas, resultando na maior concentração populacional brasileira.

Em termos populacionais, essa região situa-se entre as maiores aglomerações urbanas do mundo, juntamente com as regiões metropolitanas de Tóquio, Nova Iorque e Cidade do México. Em 2012, abrigava 19,9 milhões de habitantes (Seade), um décimo da população brasileira. Entre os nove municípios do estado de São Paulo com mais de 500 mil habitantes, cinco localizam-se na RMSP: São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André e Osasco. Um em cada 10 brasileiros reside na RMSP. A cada hora, a Região ganha 20 novos habitantes. Apesar da redução do crescimento entre 2000 e 2010 em relação ao período anterior, o incremento demográfico apresentou volume relevante - 1,8 milhão

---

aglomerações urbanas de Jundiaí, Sorocaba e Piracicaba; e as Microrregiões de São Roque e Bragançinha, abrangendo 173 municípios.

de pessoas - equivalente a 10,3%. O volume dos movimentos pendulares cresceu 75% nesse mesmo período, passando de 1,1 milhão para 1,9 milhão de pessoas (NEPO, 2013). Esses dados ilustram a complexidade da região em termos sociais, econômicos ou demográficos.

### **3 A NOVA GOVERNANÇA METROPOLITANA PAULISTA**

Desde os anos 60, a União e o Estado de São Paulo vêm buscando formas de aprimorar a gestão de áreas metropolitanas. A etapa mais recente desse processo ocorre a partir de 2011, com a criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SEDM), com o objetivo de elaborar políticas públicas metropolitanas para o território da Macrometrópole Paulista (MMP) e, principalmente, articular soluções e planejar junto com os municípios o enfrentamento dos principais gargalos regionais.

Um sistema de gestão metropolitana deve ser criado e gerido para tratar de questões complexas próprias dessas regiões, as quais os municípios têm grandes dificuldades de enfrentar isoladamente. O atendimento às demandas depende, muitas vezes, da participação de outros municípios, do Estado e da União. Esse é o caso, por exemplo, das políticas para a melhoria da mobilidade urbana, do saneamento básico e da habitação e segurança pública, que exigem planejamento de ações articuladas e integradas.

No âmbito do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, são articulados o planejamento metropolitano e a execução de funções públicas de interesse comum por órgãos e entidades estaduais atuantes no espaço da MMP. O objetivo principal do funcionamento do SEDM é o de promover o desenvolvimento sustentável e fomentar a cooperação de órgãos e entidades estaduais executores das ações de interesse metropolitano para otimizar os recursos públicos e orientar e controlar a implantação de ações que apresentem impacto metropolitano.

Como importante instância da estrutura de governança, foi criada, em 2011, a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) como colegiado de Estado para discutir as questões de caráter metropolitano do território da MMP (Decreto Estadual nº

56.887, de 2011). A CDM, como parte integrante do SEDM, possui um colegiado composto por 11 secretários e presidido pelo governador. Responsável por estabelecer a política estadual para esse território, é no âmbito da CDM que se busca encaminhar o equacionamento dos problemas comuns que atingem os municípios da MMP. Além do governador e do secretário da SDM - na condição de secretário-executivo do órgão -, integram a Câmara os secretários de Fazenda, Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Saneamento e Recursos Hídricos, Energia, Transportes Metropolitanos, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Logística e Transportes, Casa Civil e Habitação.

Criada em 1975 originalmente para cuidar do planejamento da "Grande São Paulo", a Emplasa tem hoje como foco de suas ações o território da MMP.

A atuação da Emplasa insere-se no SEDM, apoiando, principalmente, programas e projetos, visando à integração de políticas públicas e ações articuladas e priorizando os temas da mobilidade e logística, do saneamento ambiental e da habitação, dentro dos seguintes campos de atuação:

- Institucional, visando à implementação de projetos e ações, à reorganização do território da MMP, à articulação de políticas públicas com foco nesse território, além do fortalecimento da eficiência dos instrumentos de governança metropolitana.
- Articulação intersetorial, visando à integração e viabilização das políticas, programas e projetos, promovendo articulação intersetorial, gestão compartilhada e cooperação técnica entre os agentes públicos e privados envolvidos.
- Planejamento - desenvolvimento de estudos e implementação de projetos e ações para subsidiar a implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável da MMP e a atuação governamental estratégica nesse território. Inclui estruturação do acervo de dados, informações e indicadores metropolitanos, atualização da cartografia da MMP, instituição de sistemas geoespaciais e monitoramento de impactos das políticas, planos e projetos implantados.

- Política de Desenvolvimento Sustentável - expansão das infraestruturas que consideram a integração funcional do território; elaborar planos setoriais articulados, tendo o território como plataforma de integração das políticas públicas e das ações do governo; avaliar os impactos sobre o território, bem como os benefícios para a economia, a sociedade das políticas, planos e projetos adotados.
- Elaboração de planos de ação, projetos urbanos e instrumentos de intervenção para a MMP e as RMs paulistas.

O SEDM prevê que cada RM tenha uma agência regional, como é o caso da Agemcamp (Agência Metropolitana de Campinas) para a RMC (Região Metropolitana de Campinas) e da Agem (Agência Metropolitana da Baixada Santista) para a RMBS (Região Metropolitana da Baixada Santista), sendo que no caso da RMSP e da RMVPLN (Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte), a Emplasa funciona também como Agência Metropolitana.

Além disso, está em curso o processo de reorganização da RMSP. A RMSP foi originalmente criada em 1973 pela Lei Complementar Federal nº 14 e disciplinada em 1974 pela Lei Complementar Estadual nº 94, estruturas apoiadas na Constituição Federal de 1967. Desde a Constituição Federal de 1988, há a demanda de adequar sua institucionalidade à nova ordem constitucional. Assim, em 2011, a Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 2011, reorganizou a RMSP, agrupando seus 39 municípios em cinco sub-regiões, com o Município de São Paulo integrando todas elas. A referida lei criou um Conselho de Desenvolvimento (CD) para deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento. O CD é composto pelos representantes dos municípios integrantes da RM, por representantes do Estado nas áreas das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) e por dois representantes da Assembleia Estadual. O CD pode criar Câmaras Temáticas para atender às demandas relativas à consecução das Funções Públicas de Interesse Comum e às Câmaras Temáticas Especiais voltadas a programas, projetos ou atividades específicas. O Governo do Estado de São Paulo está autorizado a criar entidade

autárquica de caráter territorial, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento, a execução das Funções Públicas de Interesse Comum da RMSP e, ainda, instituir um novo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana (FMD-RMSP) vinculado à Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano. O FMD-RMSP foi criado em março de 2013 (Decreto Estadual nº 59.094) com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes no que se refere às Funções Públicas de Interesse Comum entre o Estado e os municípios metropolitanos para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico da Região.

Ao Conselho Deliberativo da RMSP cabe:

- Especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos municípios nos campos funcionais de planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regionais, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social;
- Aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos municípios integrados;
- Aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a respectiva região;
- Apreciar planos, programas e projetos - públicos ou privados - relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
- Aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual;
- Propor ao Estado e aos municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- Comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuam na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados; deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional;

O CDM-RMSP é composto por representantes dos 39 municípios e representantes do Estado nos temas das funções públicas de interesse comum. Desde a posse dos conselheiros, de 20 de setembro de 2011 até 31 de abril de 2012, foram realizadas cinco reuniões que trataram principalmente da estruturação organizacional do Conselho – composição e estrutura internas de forma a organizar o processo de planejamento das ações e discussões dos temas do Conselho e da criação do novo fundo de financiamento<sup>15</sup>.

A Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 2011, define que os Conselhos Consultivos podem ser criados para cada sub-região, sendo suas principais atribuições:

- Elaborar propostas representativas da sociedade civil e dos Poderes Executivo Estadual, Executivo Municipal, Legislativo Estadual e Legislativo dos municípios que integram a RMSP, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento.
- Propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais, observado o disposto no art. 16 dessa Lei Complementar.
- Opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da respectiva sub-região.

A composição dos Conselhos Consultivos prevê a participação de dois representantes da sociedade civil, um do Poder Legislativo Estadual, um do Poder Legislativo dos municípios que integram a RMSP, um do Poder Executivo Municipal e um do Poder Executivo Estadual.

O Conselho de Desenvolvimento e os Conselhos Consultivos poderão constituir Câmaras Temáticas para as Funções Públicas de Interesse Comum e Câmaras Temáticas Especiais voltadas a um programa, projeto ou atividade específica.

---

<sup>15</sup> Ver atas no endereço virtual: <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>. Acesso em: 13 fev. 2013.

Além dessas estruturas institucionais, outras formas de organizações atuam no território da RMSP. Os Consórcios Intermunicipais ocupam um espaço importante na gestão regional de problemas comuns, enquanto forma de cooperação entre os municípios destinada a "solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes."<sup>16</sup>

Trata-se da iniciativa que vem sendo adotada por diversos municípios para lidarem com problemas comuns, amparada pela Lei Federal nº 11.107, de 2005, regulamentada pelo Decreto Federal nº 6.017, de 2007. Para a RMSP, um levantamento da Emplasa (2012)<sup>17</sup> identificou e mapeou 11 consórcios atuantes nesse território, sendo que dois deles tratavam de aterro sanitário, dois de saúde e dois de bacia hidrográfica. No entanto, para tratar dos temas relativos ao planejamento do uso do solo, à implantação de infraestrutura de transportes e a intervenções urbanas que articulam as escalas local e metropolitana, as experiências indicam que os Consórcios tem ação reduzida.<sup>18</sup>

O Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Fundação Prefeito Faria Lima (Cepam, 2011)<sup>19</sup> quantificou e qualificou os consórcios atuantes no Estado de São Paulo, discriminando por área de atuação da seguinte forma: 55 de Infraestrutura, 15 de Saúde, 13 de Desenvolvimento, 6 de Desenvolvimento e Turismo, 5 de Meio Ambiente/Recursos Hídricos, 3 de Meio Ambiente/Resíduos Sólidos, 3 de Desenvolvimento e Segurança Alimentar, 2 de Desenvolvimento e Saúde, 1 de Desenvolvimento e Saneamento Ambiental, 1 de Informática, 1 de Meio Ambiente, totalizando 105. A partir de 2000, o Programa Pró-Estrada do governo estadual induziu a formação de 54 consórcios da área de infraestrutura para auxiliar os municípios na conservação de estradas rurais, combatendo os processos erosivos e evitando o assoreamento de rios e mananciais. O tema do saneamento ambiental deve ter sua participação em função da Lei Federal de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445,

---

16 Cf. CRUZ et al., 2009.

17 Cf. EMPLASA, 2011.

18 Cf. CRUZ; ARAUJO, 2011.

19 Cf. CRUZ, 2011.

de 2007), que indica o consórcio como uma alternativa para a gestão desses serviços públicos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A importância e o dinamismo da Macrometrópole Paulista exigem a adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial e de uma nova forma de atuação do Governo do Estado de São Paulo, tendo como principais agentes articuladores a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Metropolitano (SDM) e a empresa a ela vinculada, Emplasa, mediante as seguintes diretrizes:

- Focalização espacial precisa.
- Integração setorial, institucional, espacial e social das ações.
- Criação de novas formas de atuação e aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes.

Os principais desafios metropolitanos são de ordem social, econômica, institucional e ambiental. Do ponto de vista social, inclusive, especialmente, o combate à pobreza, com ações voltadas para habitação, saneamento, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos comunitários, além da geração de empregos. Na área econômica, o desafio está no aumento da competitividade e da produtividade das cidades, melhorando a infraestrutura em geral e, particularmente, o transporte e a mobilidade urbana. No âmbito institucional, as políticas e os instrumentos de planejamento e gestão urbana devem ser adequados ao atendimento das necessidades da população, superando deficiências legais, institucionais, técnicas e burocráticas. O desafio ambiental incide mais diretamente na melhoria das condições de saneamento das cidades, equacionando questões como: abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e coleta de lixo, bem como redução da poluição da água e do ar e preservação de áreas protegidas.

Enfrentar esses desafios requer:

- Estratégia integrada de desenvolvimento metropolitano e urbano, focada nas dimensões social e econômica e



ancorada na integração das políticas públicas e nos investimentos públicos e privados.

- Foco em um número restrito e direcionado de ações integradas e cooperativas, que articulem diferentes agentes, contribuindo para a efetividade das políticas públicas e evitando a pulverização de recursos e a intervenção com enfoque exclusivamente setorial.
- Programas e projetos estruturantes, que estabeleçam sinergias entre as cidades, pequenas e médias, especialmente as que estão inseridas no território da Macrometrópole, compondo novas linhas de atuação da Emplasa.
- Ações articuladas com as secretarias, os municípios e setores da sociedade, que deverão apoiar e promover a execução de projetos integrados nas áreas de habitação, saneamento, transporte e uso do solo, planejamento e gestão urbana.

Há outros desafios que residem na escala de investimento das políticas públicas e na eficiência da gestão compartilhada dos projetos delas derivados. Os municípios que compõem a Região Metropolitana, em especial os de pequeno porte, têm uma baixa capacidade de investimento frente ao montante necessário para os projetos metropolitanos. Para tanto, faz-se necessário adotar modelos de financiamento que considerem essa condição de desigualdade entre os diferentes entes federativos presentes nesses espaços regionais.

Diante dessa constatação, destacam-se, ainda, desafios apresentados pelo atual complexo metropolitano paulista, dentre os quais estão a dimensão dos problemas, a escala da necessidade de intervenção na infraestrutura regional e o desenvolvimento sustentável. Assim, é fundamental que se possa oferecer uma infraestrutura eficiente e diferenciada visando combinar sua capacidade de atração de investimentos com o desenvolvimento sustentado. O caminho para enfrentar essa situação complexa é a adoção de novas formas de gestão urbana, compatíveis com essa escala de urbanização.

As transformações observadas a partir dos anos 80 nas organizações física, funcional e espacial das metrópoles expressam as transformações nas condições de produção e consumo movidas pelas inovações tecnológicas e de acumulação de capital de âmbito global (SASSEN, 1998). As metrópoles atuais são os nós de uma economia em rede, centrada na inovação, em que a metropolização define-se pela dinâmica de concentração de funções econômicas ditas superiores, como aquelas ligadas, principalmente, à pesquisa e inovação, ao setor financeiro, ao comércio, às atividades de cultura e lazer e aos grandes eventos de escalas nacional e internacional.

Assim, é imperativo considerar a rede urbana paulista como um território que deve ser objeto de políticas integradas que venham compor a pauta de uma Agenda Estratégica que incorpore o território da Macrometrópole na definição de estratégias conjuntas de intervenção e na formulação e implementação das políticas públicas regionais. Tais políticas devem adotar a intersetorialidade e a integração das políticas e ações setoriais no planejamento dos investimentos na Macrometrópole, para assegurar recursos financeiros no Plano Plurianual e nos orçamentos anuais para os programas e projetos regionais.

A partir do SEDM, o Governo do Estado de São Paulo articula a atuação dos três níveis de governo nos territórios metropolitanos, contemplando os seguintes princípios básicos:

- Consenso social – envolvendo a adoção de mecanismos que garantam a participação na formulação e a consulta sobre propostas definidas.
- Articulação política – envolvendo a garantia de instituição de processos de validação permanente da Política, do Plano e da Carteira pelos agentes políticos envolvidos: SDM e CDM. Nas Unidades Regionais já organizadas institucionalmente, essa validação será formalizada por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Para apoiar e/ou validar politicamente os processos e resultados dos trabalhos, estão sendo adotados os seguintes instrumentos:

- Criação de uma Comissão de Consulta e Acompanhamento do processo de elaboração do PAM, formada por representantes da Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, de órgãos do Governo do Estado, dos Conselhos das Regiões Metropolitanas e, ainda, por representações a serem definidas nas RMs em processo de institucionalização.
- Realização de Conferência Macrometropolitana para formalizar e validar as propostas do Plano por meio de uma Carta de Compromissos – Pacto da Macrometrópole Paulista.
- Desenvolvimento de um Sistema Permanente de Informações e Comunicação que contemple, entre outras ações, a criação de uma página virtual de acompanhamento do projeto que seja de fácil acesso e ofereça possibilidade de busca das responsabilidades por esfera de governo, órgão, ano e status de execução das ações, de forma localizada no território. O intuito é a divulgação da Agenda de Trabalho, possibilitando aos interessados seu acompanhamento e garantindo a accountability do processo.

Com relação às ações estratégicas, está em curso a elaboração, pela Emplasa, de projetos estratégicos com abrangência na Macrometrópole: o Plano de Ação da Macrometrópole – PAM, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional e o Sistema Integrado de Informações de Desenvolvimento Urbano e Habitação – Sihab SP, sendo estes dois últimos por meio de contrato firmado com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo. O PAM, com horizonte para o ano de 2040, visa à adoção de uma carteira de Projetos Metropolitanos. O Plano de Desenvolvimento Habitacional Metropolitano, por sua vez, objetiva a indicação de áreas e eixos estratégicos de intervenção habitacional. Já o Sihab SP prevê o funcionamento de quatro sistemas de informações voltados à agilização e efetividade da política estadual de habitação, envolvendo o sistema de demanda habitacional e de beneficiados. Ademais, há o Sihab Município destinado a reunir informações

estratégicas para o desenvolvimento de políticas de habitação no âmbito municipal e o Sihak Metrópole, que objetiva reunir e articular informações do plano metropolitano de habitação.

## REFERÊNCIAS

CRUZ, Maria do Carmo et al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento - mudando para sobreviver. In: **II CONGRESSO CONSAD**, Brasília, 2009.

CRUZ, Maria do Carmo; ARAUJO, Fátima Fernandes de. Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos – Reflexões. **IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA**, Brasília, 2011.

DAVANZO, A. M. Q; NEGREIROS, R; SANTOS, S. M. M. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p.59-77, jul./dez. 2010.

EMPLASA. **Nova RMSP: Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo consolida novo sistema de gestão**. São Paulo: EMLASA, 2011.

EMPLASA. **Projeto PMDI-II: revisão e atualização**. São Paulo: EMLASA, 1982.

IPEA (2000). **Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. Brasília: IPEA, 2000.

LAMPARELLI, Celso. Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. **Espaço e debates**. São Paulo, n. 37, 1994, p. 90-9.

MORI, Klara Kaiser. **Brasil: urbanização e fronteiras**. Tese de doutoramento. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1996.

MOTTA, Diana (org.). **20 anos da Constituição Federal de 1988**. IPEA, 2008.

NEPO. **O fenômeno da mobilidade pendular na Macrometrópole do Estado de São Paulo**. Relatório de Pesquisa. Projeto Mobilidade

Pendular na Macrometrópole, Núcleo de Estudos Populacionais, Unicamp, Emplasa, 2013.

NOBRE, E. A. C. (2004) Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. In: **II Seminário Internacional da LARES**. São Paulo: LARES, 2004. p. 1-8.

SAGMACS. Comissão Municipal da Pesquisa Urbana. **Estrutura Urbana da Aglomeração Paulistana**. Relatório da Pesquisa dirigida pelo Padre Lebret. São Paulo: Sagmacs, 1958.

SÃO PAULO (estado). Grupo Executivo da Grande São Paulo. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo**. São Paulo: ASPLAN, 1970.

SASSEN, Sashia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

WILHEIM, J. **Lidando com metrópoles**. Observatório das Metrópoles, 2011. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=57:lidando-com-metr%C3%B3poles&Itemid=165&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=57:lidando-com-metr%C3%B3poles&Itemid=165&lang=pt)> Acesso em: 13 fev. 2013.

## ANEXO

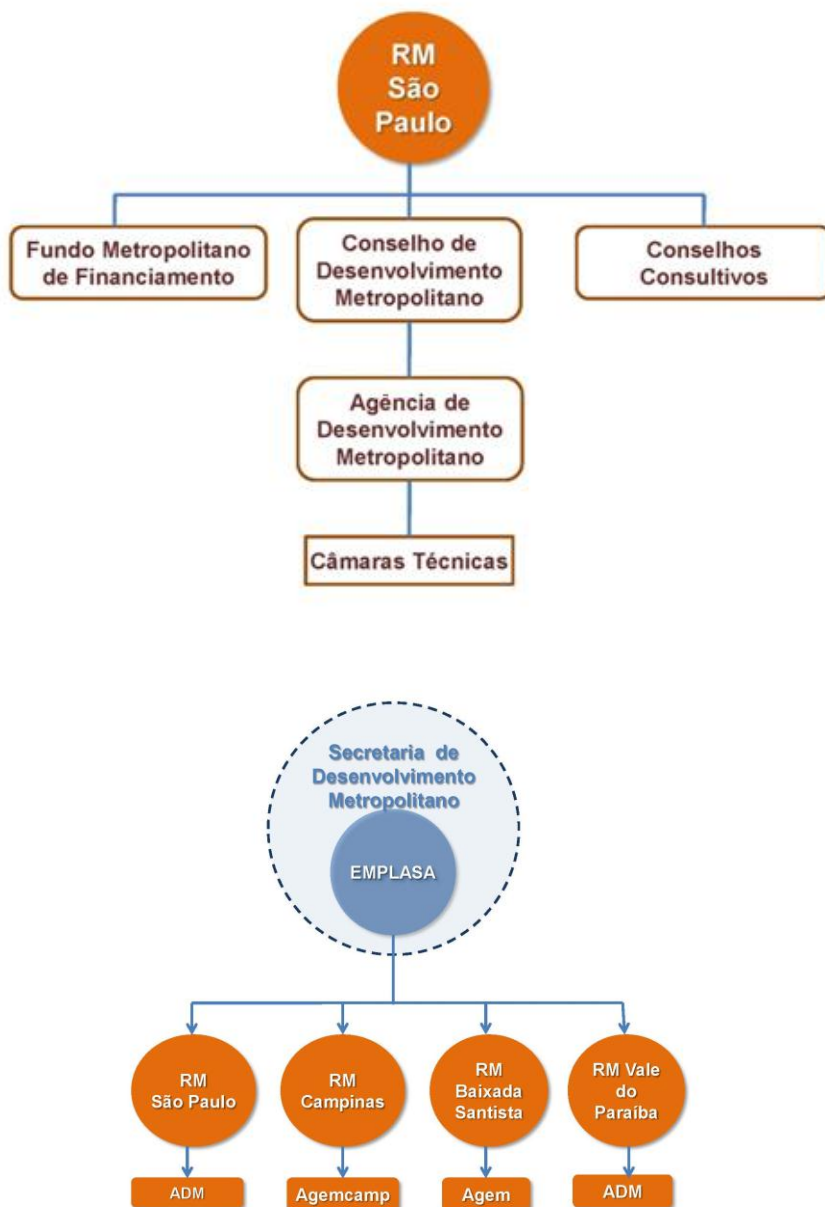


Tabela - Indicadores da Região Metropolitana de São Paulo, 2012.

RMSP e Municípios	População 2010		Produto Interno Bruto - PIB Preços correntes 2010				Distribuição do Valor Adicionado 2010 (%)	
	Total	TGCA 2000 - 2010	PIB Total (milhões de reais)	PIB per capita (em reais)	Particip. no PIB do ESP (%)	Particip. no PIB da RMSP (%)	Indústria	Serviços
<b>ESP</b>	<b>41.262.199</b>	<b>1,09</b>	<b>1.247.595,93</b>	<b>30.264,06</b>	<b>100</b>		<b>29,08</b>	<b>69,05</b>
<b>RMSP</b>	<b>19.683.975</b>	<b>0,97</b>	<b>701.848,59</b>	<b>35.685,60</b>	<b>56,30</b>	<b>100</b>	<b>24,50</b>	<b>75,50</b>
Arujá	74.905	2,38	2.045,66	27.341,84	0,20	0,30	46,40	53,40
Barueri	240.749	1,46	27.752,43	115.319,91	2,20	4,00	20,00	80,00
Biritiba-Mirim	28.575	1,49	288,02	10.080,26	-	-	15,00	71,10
Caieiras	86.529	1,97	1.893,14	21.854,95	0,20	0,30	39,30	59,80
Cajamar	64.114	2,36	5.501,59	85.810,87	0,40	0,80	39,80	60,20
Carapicuíba	369.584	0,70	3.429,41	9.270,98	0,30	0,50	23,70	76,30
Cotia	201.150	3,05	6.212,60	30.904,90	0,50	0,90	34,60	65,30
Diadema	386.089	0,78	11.254,52	29.153,85	0,90	1,60	46,70	53,30
Embu	240.230	1,47	4.446,70	18.527,39	0,40	0,60	35,50	64,50
Embu-Guaçu	62.769	0,98	597,29	9.503,99	-	0,10	27,60	72,40
Fz. de Vasconcelos	168.306	1,69	1.603,42	9.527,71	0,10	0,20	38,30	61,70
Francisco Morato	154.472	1,45	969,71	6.274,90	0,10	0,10	16,50	83,50
Franco da Rocha	131.604	1,98	1.961,02	14.901,02	0,20	0,30	48,00	51,50
Guararema	25.844	1,67	457,44	17.688,52	-	0,10	31,90	57,40
Guarulhos	1.221.979	1,31	37.139,40	30.383,43	3,00	5,30	32,10	67,90
Itapeçerica da Serra	152.614	1,64	3.501,05	22.975,76	0,30	0,50	15,40	84,40
Itapevi	200.769	2,14	5.145,93	25.617,71	0,40	0,70	19,80	80,20
Itaquaquecetuba	321.770	1,66	3.256,58	10.118,18	0,30	0,50	38,70	61,20
Jandira	108.344	1,67	1.650,31	15.219,19	0,10	0,20	39,10	60,90
Juquitiba	28.737	0,83	256,75	8.936,13	-	-	19,70	80,10
Mairiporã	80.956	3,02	1.186,37	14.660,98	0,10	0,20	34,80	65,20
Mauá	417.064	1,39	7.352,09	17.619,04	0,60	1,00	41,00	58,90
Mogi das Cruzes	387.779	1,62	8.810,33	22.751,54	0,70	1,30	32,10	66,70
Osasco	666.740	0,21	36.389,08	54.599,81	2,90	5,20	10,40	89,60
Pirapora do B. Jesus	15.733	2,41	127,21	8.088,95	-	-	24,50	75,50
Poá	106.013	1,02	2.747,25	25.909,35	0,20	0,40	34,80	65,10
Ribeirão Pires	113.068	0,79	1.888,93	16.709,84	0,20	0,30	40,30	59,60
Rio Gde. da Serra	43.974	1,72	487,30	11.053,79	-	0,10	45,90	53,90
Salesópolis	15.635	0,86	174,84	11.179,48	-	-	9,00	73,10
Santa Isabel	50.453	1,44	758,33	15.027,08	0,10	0,10	23,30	76,00
Stana. de Parnaíba	108.813	3,82	3.641,22	33.444,02	0,30	0,50	25,60	74,40
Santo André	676.407	0,41	17.258,47	25.609,30	1,40	2,50	31,60	68,40
São Bernardo Cpo.	765.463	0,85	35.578,59	46.495,62	2,90	5,10	45,50	54,50
São Caetano do Sul	149.263	0,63	11.009,31	73.605,89	0,90	1,60	44,20	55,80
São Lço. da Serra	13.973	1,37	158,38	11.324,94	-	-	17,40	81,30
São Paulo	11.253.503	0,76	443.600,10	39.450,87	35,60	63,20	20,40	79,60
Suzano	262.480	1,39	5.759,76	21.936,27	0,50	0,80	52,00	47,80
Taboão da Serra	244.528	2,15	4.807,21	19.643,78	0,40	0,70	32,00	67,90
Vargem Grande Pta.	42.997	2,78	750,87	17.483,99	0,10	0,10	33,10	66,80

Fonte: FSEADE (12/2012).



---

**REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: A BUSCA DE UMA  
INSTITUCIONALIDADE PARA A GOVERNANÇA**

Cátia Wanderley Lubambo  
Suely Jucá Maciel

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo se originou de um pensar analítico sobre os efeitos políticos e institucionais que a expansão das metrópoles tem trazido para a gestão pública. Trata-se de novas demandas advindas da ocupação acelerada do solo urbano, que tanto o governo estadual quanto o conjunto de governos municipais, simultaneamente e sobre o mesmo território, precisam enfrentar<sup>1</sup>.

Em seus distintos usos e atividades, a urbanização carrega uma maior velocidade dos fluxos financeiros e de mercadorias num mercado cada vez mais internacionalizado, dando feições singulares também à reestruturação produtiva da atividade industrial, que permite – por sua vez – a fragmentação de sua produção e a dinâmica do setor de serviços.

Como estratégia para acompanhar essa velocidade, assiste-se à criação e à incorporação de novos arranjos institucionais, que não contam com a “moldura” da estrutura federativa então vigente. A governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum, emerge então como um desafio, clivado, do ponto de vista institucional, pelas possibilidades e limites das relações federativas trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Como foco da análise empírica, apresentam-se as especificidades da governança da Região Metropolitana do Recife (RMR), com 3,69 milhões de pessoas (IBGE, 2010) que vivem nos 14 municípios que a compõem: Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, Recife, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Moreno e Cabo de Santo Agostinho. Na pesquisa foram utilizadas fontes secundárias de informações sobre os instrumentos normativos e institucionais em cada uma das agências governamentais

---

<sup>1</sup> As considerações aqui apresentadas integram o modelo analítico da pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, realizada no âmbito do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisas (PROREDES) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2011-2012. Os dados primários levantados para a referida pesquisa são de propriedade das instituições promotoras do estudo – IPEA e FUNDAJ – não constando nesta publicação; contudo, oportunamente serão divulgados.

envolvidas, assim como a observação realizada junto a atores centrais que são intervenientes nos processos e práticas encontradas.

## **2 POTENCIALIDADES PARA A GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

A análise empreendida sobre a governança metropolitana da RMR, que inclui desde a observação do arranjo institucional da gestão metropolitana (instâncias e instituições que integram a gestão, da legislação de referência à investigação sobre o orçamento e o financiamento), até a experiência vivenciada pelos atores e agentes da dinâmica metropolitana, resulta no delineamento de um quadro repleto e intenso de novas potencialidades que podem ser assim categorizadas:

- Um dinamismo econômico do estado de Pernambuco e uma concentração de investimentos em torno do Grande Recife, sugerindo a retomada do debate metropolitano e da construção de uma agenda comum e integrada;
- A existência do Sistema Gestor Metropolitano e a proposta de ações concretas, como o Plano MetrÓpole Estratégica (conjunto de diretrizes e projetos territoriais estratégicos);
- A herança de uma cultura de planejamento participativo e regionalizado iniciado com o Programa Governo nos Municípios (1999/2006) e seguido atualmente pelo programa denominado Todos por Pernambuco (2007/2013); além da promoção e concretização de Planos Diretores Municipais, em conformidade com o cronograma do Ministério das Cidades.

Na perspectiva de detalhar o argumento sobre o *dinamismo econômico*, afirma-se que a Região Metropolitana do Recife aproveita o expressivo crescimento econômico que vem acontecendo no Nordeste do Brasil.

De acordo com dados do Banco do Nordeste (BNB), a economia da região vem crescendo mais do que a brasileira. Enquanto em 2002 o PIB per capita nordestino representava apenas

46,2% da média nacional, em 2011 esse número se aproximava a 49,3%, segundo pesquisas da Datamétrica (BARROS, 2012, p.1).

Apesar desse aumento pequeno na participação, o PIB per capita da região cresceu 35,43% entre esses dois anos, enquanto o brasileiro cresceu apenas 26,75% (BARROS, 2012, p. 1). Conforme projeções do BNB, em 2012 as economias brasileira e nordestina apresentariam expansão de 4,57% e 5,04%, respectivamente (BNB, 2011).

Nesse contexto, o estado de Pernambuco possui papel de destaque. De acordo com informações da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco – Condepe/Fidem (2011) –, o PIB do estado obteve crescimento de 5,7% no primeiro semestre de 2011, enquanto o Brasil registrou 3,6%, em comparação com o mesmo semestre do ano anterior.

A expansão da economia pernambucana foi influenciada, sobretudo, pelo desempenho do setor industrial, em especial pela atividade da construção civil, seguido da indústria de transformação. Nesse cenário, a capital Recife começa a perder peso na RMR, tanto em relação ao PIB (queda de 6,9 pontos percentuais da participação metropolitana de 2000 a 2009) quanto em relação a sua população.

Dessa forma, os demais municípios começam a ter um novo papel no arranjo metropolitano. As cidades que aumentaram sua participação no período de 2000 a 2010 foram Ipojuca (de 7,81% para 13,87%), Jaboatão dos Guararapes (12,27% para 13,84%), Cabo de Santo Agostinho (7% para 7,49%) e Igarassu (1,86% para 2,07%).

Especificamente com relação à segunda potencialidade categorizada, em 1994 foi constituído o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), que apresenta um modelo de gestão integrada cuja temática é o interesse comum entre os municípios e a ação intergovernamental de estruturação da RMR. O SGM é constituído por três entidades: (1) o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM) que, sendo um órgão deliberativo e consultivo, cumpre as funções de deliberação superior, formulação de política metropolitana e articulação intergovernamental; (2) a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) e (3) o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM).

No âmbito das ações intergovernamentais, o Programa Governo nos Municípios (PGM), que é um modelo implantado para o planejamento estadual entre os anos de 1999 e 2006, possibilitou avanços na formação de uma nova cultura de planejamento territorial articulado a uma nova proposta de gestão integrada.

Nessa perspectiva, foi assegurada no PPA (Plano Plurianual) estadual e nas leis orçamentárias estaduais a inclusão das ações priorizadas regionalmente, com foco – principalmente – nos projetos supramunicipais estruturadores do desenvolvimento local e regional, bem como nas questões relativas à redução das disparidades territoriais e à interiorização do desenvolvimento.

O PGM, implantado na gestão Jarbas Vasconcelos, foi apresentado à população como um instrumento de gestão pública participativa, com o objetivo principal de discutir, juntamente com os atores locais, as prioridades de investimento para cada Região de Desenvolvimento (RD) do estado. Uma das metas do programa foi demonstrar a importância da descentralização das ações e da potencialidade das regiões, tendo em vista as plenárias de discussão aberta realizadas com o público convidado, que ocorreram inicialmente em cada uma das dez e posteriormente nas doze Regiões de Desenvolvimento divididas pelo território do estado<sup>2</sup>.

Substituindo o PGM, em março de 2007 foi implantado o modelo Todos por Pernambuco, que mantém as doze Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco e incorpora a prática de discutir com a população local (em formato semelhante ao Programa Governo nos Municípios) as prioridades estratégicas para os PPA 2008/2011 e o PPA 2012/2015.

O programa Todos por Pernambuco passa a fazer parte do Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo, com a promulgação da Lei Complementar nº 141, de setembro de 2009. As plenárias regionais, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social de Pernambuco (CEDES) e os conselhos regionais são inovações e instrumentos operativos de participação da sociedade para a elaboração do PPA estadual.

A prática implantada desde o Programa Governo nos Municípios aproxima as atividades de planejamento e orçamento

---

<sup>2</sup> Cf. LUBAMBO; COELHO, 2005.

(PPA, LDO e LOA), num modelo que perdura no estado de Pernambuco há dezesseis anos, o que corresponde a quatro Planos Plurianuais.

## **2.1 Instrumentos de planejamento: base para a elaboração de uma agenda comum**

O Plano Metr pole Estratégica, elaborado em 2002, constitui o mais completo trabalho sobre a Região Metropolitana do Recife. Elaborado pela Agência Condepe/Fidem em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e com o Cities Alliance/Banco Mundial, foi aprovado pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (CONDERM).

O plano está embasado em dezesseis estudos técnicos que podem ser divididos em (1) estudos gerais, que analisam a demografia, a dinâmica econômica, a pobreza e distribui o de renda, o meio ambiente, o trabalho, os atores sociais e as finanças; (2) estudos sociais, que tratam da educa o, saúde e segurança pública e (3) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habita o, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo.

Além desses estudos, foram elaboradas análises do território metropolitano considerando o desenvolvimento de políticas públicas integradas em rede, entendendo que essa estratégia pode ser capaz de reduzir as desigualdades e proporcionar um processo contínuo e permanente de inclusão social, por uma visão multidimensional de ordem econômica, cultural, espacial, social e política. Essa abordagem integrada das políticas públicas em rede torna mais efetiva a conquista simultânea das diferentes formas de manifesta o de inclusão social.

Dessa forma, o Plano Metropole Estratégica priorizou cinco redes de fundamental importância para a constru o de uma “competitividade saudável”, sendo elas: (1) habitabilidade, (2) ambiência social saudável, (3) mobilidade/conectividade, (4) novo mundo rural e (5) identidade patrimonial. A partir dessas redes prioritárias, foram selecionados os Projetos Estratégicos Territoriais, com a identifica o de nove áreas para interven o programada que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de

caráter metropolitano da RMR: (1) Porto Digital, (2) Parque Aeroportuário dos Guararapes, (3) Parque Habitacional Metroviário, (4) Parque Tacaruna, (5) Conjunto Nascedouro de Peixinhos, (6) Parque dos Manguezais, (7) Estação Ecológica Tapacurá, (8) Estuário Canal de Santa Cruz e (9) Território Estratégico do Porto de Suape.

Figura 1 - Projeto Estratégico Territorial Porto Digital



Fonte: FIDEM, 2002.

Atualmente, outras áreas estratégicas estão incluídas entre as nove áreas para intervenção programada que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de caráter metropolitano da RMR. Entre as novas regiões estratégicas, destacam-se a Cidade da Copa e o Território Norte, região compreendida pelos municípios metropolitanos de Araçoiaba, Abreu e Lima, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Itapissuma e Paulista, além do município de Goiana, na Região de Desenvolvimento da Mata Norte.

No âmbito municipal, o apoio do governo do estado à política federal para a elaboração de planos diretores (BRASIL, 2001) trouxe ganhos ao planejamento municipal, assinalando-se que hoje todos os municípios da RMR possuem planos diretores. A Agência



Condepe/Fidem desempenhou um papel determinante nesse processo, na medida em que forneceu suporte técnico e financeiro ao planejamento territorial regional e à elaboração de Planos Diretores Participativos Municipais.

A operacionalização dos Planos Diretores Municipais, contudo, ainda tem apresentado inúmeros problemas pela falta da complementação de atividades e instrumentos, como por exemplo: (a) o fortalecimento da capacidade técnica municipal; (b) a atualização das bases cartográficas; (c) a elaboração de cadastro urbano multifinalitário; (d) a complementação de planos específicos, como plano de transporte e mobilidade, plano de habitação de interesse social, plano de saneamento; (e) leis específicas para a aplicação dos instrumentos urbanísticos de política urbana (BRASIL, 2001) e das leis complementares como a Lei de Uso e Parcelamento do Solo e (f) a consolidação dos modelos de participação, acompanhamento e gestão dos Planos Diretores.

Em meio a tais potencialidades, é importante destacar a herança de uma cultura de planejamento participativo e descentralizado presente no estado. Acredita-se que a política de apoio à elaboração de Planos Diretores trouxe ganhos ao planejamento dos municípios da RMR, porém pouco contribuiu para a atualização do planejamento metropolitano e para a construção de uma agenda comum e integrada metropolitana.

### **3 CONDIÇÕES DESFAVORÁVEIS À GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE**

De modo análogo à análise sobre as potencialidades para a governança metropolitana da RMR, o estudo identificou um cenário de condições desfavoráveis que se reportam tanto a uma trajetória histórica de esvaziamento do órgão metropolitano, quanto a arranjos circunstanciais na busca por respostas a demandas urgentes. Os principais pontos desse cenário podem ser aqui resumidos em três tópicos:

- O protagonismo do prefeito do município-sede, que estabelece uma relação direta (estadual e federal) para o trato de problemas mais abrangentes;

- A incompletude dos Planos Diretores Municipais;
- A presença de agentes dos grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando diretamente com os municípios e a não utilização do SGM (Sistema Gestor Metropolitano).

Sobre o protagonismo do prefeito do Recife, é importante destacar a importância política que a capital tem atualmente com o alinhamento político-partidário (PSB) junto ao comando do governo estadual. Na tentativa de uma governança metropolitana, foi criado em janeiro de 2013 o Pacto Metropolitano<sup>3</sup>, conduzido pelo prefeito do Recife, Geraldo Júlio.

A despeito de se constituir numa temática de interesse comum entre os municípios e numa ação intergovernamental de estruturação da RMR, essas reuniões não estão sendo realizadas dentro do ambiente institucional do CONDERM. Além disso, as reuniões do Pacto Metropolitano são conduzidas pelo secretário de Planejamento da Prefeitura do Recife, que convoca secretários estaduais e municipais para a apresentação e discussão de projetos estruturadores em implantação no estado, segundo um calendário pré-estabelecido de três reuniões, duas delas realizadas em fevereiro e uma em março.

Sobre a incompletude dos Planos Diretores Municipais, é importante destacar que, em sua maioria, não foram realizados estudos e leituras territoriais integradas dos zoneamentos municipais com as propostas de áreas especiais para a implantação

---

<sup>3</sup> Citado no Jornal do Comércio, Caderno Política, em 07 de dezembro de 2012. Matéria disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/noticia/2012/12/07/gestores-atendem-convocacao-de-geraldo-e-lancam-o-pacto-metropolitano-66017.php>>, acesso em: 12 maio 2013. Assunto mencionado também em notícias do Diário de Pernambuco e na Folha de Pernambuco, ambas em 16 de janeiro de 2013, disponíveis nos respectivos sítios eletrônicos: <[http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/01/16/interna\\_politica,418194/cidades-integrantes-do-pacto-metropolitano-participam-de-encontro.shtml](http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/politica/2013/01/16/interna_politica,418194/cidades-integrantes-do-pacto-metropolitano-participam-de-encontro.shtml)> e <<http://www.folhape.com.br/cms/opencms/fohape/pt/cotidiano/noticias/arqs/2013/01/0179.html>>. Acessos em: 14 maio 2013.

das políticas de expansão urbana e de desenvolvimento econômico e social. A crítica principal refere-se às dificuldades de coordenação na perspectiva de planejamento e gestão do conjunto metropolitano. Essa situação se mostra preocupante frente ao novo modelo de desenvolvimento brasileiro, que incentiva grandes investimentos industriais e em habitação popular nas periferias dessas metrópoles, bem como os grandes empreendimentos relativos à preparação do país para a realização da Copa do Mundo de 2014.

Esse quadro de condições desfavoráveis revela um vácuo institucional para as questões metropolitanas. O CONDERM teve importante papel na gestão metropolitana até a primeira metade dos anos 2000, tendo em vista a elaboração do último plano metropolitano – o Metrôpole Estratégica.

Entre o período de 1994 a 2008, aconteceram trinta reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias, mas a partir de então o modelo começou a apresentar sinais de esgotamento; não existiam reuniões desde 2008.

Por outro lado, em 1999 a Agência Condepe/Fidem, vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão estadual, passou a trabalhar o modelo participativo para todas as Regiões de Desenvolvimento (RDs) do estado; contudo, no modelo do CONDERM a proposta participativa não conseguiu ser absorvida e implantada.

É possível que a complexidade dos problemas, a velocidade das demandas e as oportunidades que se apresentam no território metropolitano mostraram-se incompatíveis com o modelo participativo das outras RDs. Considera-se que o atual dinamismo de Pernambuco e da sua região metropolitana não encontra, neste momento, um ambiente institucional propício para a construção de uma agenda comum e integrada.

Para a discussão a respeito da presença de agentes dos grandes empreendimentos de escala metropolitana, é importante evidenciar que, nos últimos cinco anos, uma série de projetos de parcelamentos esteve em processo de aprovação na Agência Condepe/Fidem, não havendo menção a indeferimentos ou resultados significativos em análises mais estruturadas sobre os impactos na infraestrutura urbana metropolitana.

Uma prática comum entre os grandes empreendedores e construtores é a elaboração de projetos sob consulta de urbanistas e planejadores urbanos para que tais projetos já sigam ajustados aos requisitos dessa agência, chegando até a contratar equipes de consultores experientes em busca de modelos que foram bem sucedidos no país e no exterior.

Em paralelo a essa ação focalizada, a Junta Comercial de Pernambuco – autarquia estadual e órgão executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins – apresentou na circunscrição territorial da RMR um número considerável de inscrições.

Considerando esses fatos, emerge a seguinte questão: quantas dessas atividades impactam custosamente no território sem que os aspectos se refiram ao parcelamento e utilização do solo? Como a autarquia possui a missão de legalizar e executar os serviços de registros públicos de empresas mercantis e atividades afins no estado de Pernambuco, seria razoável esperar uma articulação direta dessa junta com a Diretoria de Articulação e Apoio ao Desenvolvimento Metropolitano da Agência Condepe/Fidem.

Isso significa dizer que as esferas de regulação precisam ajustar-se às novas demandas, incluindo ações conectadas e coordenadas entre seus mecanismos de controle. Dessa forma, ações deflagradas por órgãos estaduais de controle, tal qual a agência pernambucana de meio ambiente, não acabarão se superpondo juridicamente, atropelando o processo de decisão já fragilizado.

#### **4 GOVERNANÇA METROPOLITANA: A QUE ATORES INTERESSA?**

As questões que dificultam a implantação de uma política de gestão metropolitana referem-se, sobretudo, ao risco de mudança na distribuição das recompensas entre os atores do sistema político, antevistas nas oportunidades de realocação dos investimentos no território.

A discussão sobre as arenas políticas, conforme proposto por Löwi (1964,1985), focalizando os principais fatores determinantes da estruturação das ações interessadas, bem como a tipologia de políticas, parece-nos bastante elucidativa do problema. Não cabe

nesse espaço a análise dessa proposta teórica, mas a citação mostra-se relevante.

Numa comunicação rápida como esta, destacar a singularidade da Região Metropolitana do Recife é o propósito principal. Parece-nos que a RMR exhibe hoje um cenário em que se aglutina uma série de impactos gerados a partir da conjunção de dois fatores: dinamismo de atividades e ocupação fora do padrão histórico versus planejamento urbano e social deficiente e acanhado, considerando a escala dos efeitos gerados e possíveis de se esperar.

No que concerne ao dinamismo, os impactos sociais e territoriais existentes já são consideráveis. Efetivamente, a RMR se amplia como um *aglomerado urbano*, onde se aglutinam segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não residentes e consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Tal região constitui um polo territorial em expansão em escala local, regional e nacional.

A dinâmica metropolitana da Região Metropolitana do Recife tem se refletido, sobretudo, de forma intensa no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana (do nível *médio* para o *alto* e para o *muito alto*) e acelerada (num espaço de tempo menor que uma década). Assiste-se hoje à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, que não se constituem ainda como municípios metropolitanos pela legislação estadual.

Ao delegar aos estados federados a responsabilidade pela instituição e governança das regiões metropolitanas, o governo federal permitiu que eles tivessem total autonomia para definir os instrumentos de ação e a medida para o uso de incentivos do ente federado para o ente municipal – em que os recursos políticos (apoios, alianças, etc.) e os recursos financeiros (fiscais ou de projetos legalmente constituídos) viraram moeda corrente.

Dessa forma, o papel de coordenação do Estado ganhou contornos diferentes dependendo dos interesses e da força dos atores em jogo. No estado de Pernambuco, o projeto *Suape Global* pode ser considerado como a grande ação coordenada para atuar na linha dos investimentos de cunho metropolitano. A formatação

do projeto Suape Global, liderada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico por meio de suas empresas vinculadas – AD Diper e Suape –, teve por propósito proporcionar as condições para o desenvolvimento de uma atividade industrial inovadora e de base científico-tecnológica, inserida no mercado global e capaz de garantir a sustentabilidade do complexo portuário de Suape para os próximos cinquenta anos (AD DIPER, 2009)<sup>4</sup>.

Faz-se importante observar que essa é uma nítida ação de governança, muito embora dela esteja ausente qualquer referência ao instituído CONDERM ou à Agência Condepe/Fidem já mencionados neste relatório. A última reunião do CONDERM, como já referido, aconteceu ordinariamente em 2008; isso significa que nenhum dos atuais prefeitos municipais metropolitanos esteve presente em reuniões do CONDERM, nada tendo a opinar sobre o seu funcionamento.

Considerando esses fatos, há que se questionar de que maneira a dinâmica de atores não institucionalizados está transformando a governança metropolitana. A hipótese aqui sustentada é a de que, ao lado do governo estadual, novos segmentos do setor privado passaram a influenciar decisivamente nas estruturas regulatórias do estado e dos municípios.

A multiplicidade das demandas de escala metropolitana – originando os mais complexos códigos legais e regulamentares – aliada à fragilidade operacional do setor público local constitui um cenário oportuno para que as agências governamentais convertam a formulação e a implementação dessas atividades numa série de contratos de prestação de serviços, em que as mesmas empresas podem obter o controle em nome do bem público.

Alguns empresários dirigem críticas ao poder público que, por não dispor de uma visão estratégica, acaba funcionando como uma

---

4 Tratou-se de uma ação conjunta também com as Secretarias de Educação, Ciência e Tecnologia, Planejamento e Fazenda, além de tomar como parceiros a UFPE, a FIEPE e o SEBRAE (mais informações em <<http://www.pe.gov.br/>>, acesso em: 18 maio 2013). O Fórum Suape Global é atualmente formado por seis grupos de trabalho setoriais divididos em Comitê Consultivo, Comitê Executivo e Secretário Executivo. Os grupos de trabalho compreendem: Recursos Humanos; Pesquisa, Tecnologia & Inovação; Desenvolvimento Social; Infraestrutura; Desenvolvimento e Meio Ambiente do Território de Suape e Ambiente e Desenvolvimento de Negócios.

agência de balcão para análise das propostas da iniciativa privada. Eles constataam que a atitude do poder público varia conforme a postura de cada gestor, mas que – de um modo geral – os gestores encontram vários óbices para a compreensão do papel dos empreendedores. Ainda consideram, em particular, que a(s) Parceria(s) Público-Privada(s) (PPP) (incluindo municípios, unidades da federação e o governo federal), são a grande saída para a governança metropolitana.

Nessa perspectiva, revela-se urgente a constituição da legislação específica complementar, que ainda está sendo experimentada no país. Para a gestão metropolitana, a PPP poderia ser uma alternativa, assim como a possibilidade de concessão total a uma entidade contratada para a administração da região.

Um contraponto a essa ação deliberada do setor privado poderia vir da sociedade civil; contudo, a organização dos habitantes da Região Metropolitana do Recife apresenta-se muito distante do que pode alcançar a criatividade ou o desejo de alguns estudiosos dos centros urbanos. Pensar em movimentos em torno de campanhas, ideias e interesses comuns para a mudança de contextos dos megaempreendimentos não tem sido o foco; evidenciam-se na RMR movimentos ainda incipientes, que conseguem algum nível de mobilização quando se deparam com a necessidade de resolver problemas já bastante intensificados, oriundos de ações não controladas.

No rol das reduzidas iniciativas, há que se destacar o projeto *Diálogos para o Desenvolvimento Social de Suape*. Tal iniciativa surgiu como uma demanda da PETROBRAS (Petróleo Brasileiro S/A) para a UFPE, após um estudo realizado sobre os impactos socioeconômicos e ambientais considerados preocupantes ante a presença da Refinaria Abreu e Lima na região. O projeto atua nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, que fazem parte da sub-região de Suape no estado de Pernambuco<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Na parceria estão presentes professores doutores vinculados ao Laboratório de Estudos da Sexualidade Humana (LabESHU), ao Núcleo de Pesquisas em gênero e Masculinidades (Gema) e ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Poder, Cultura e Práticas Coletivas (GEPOL), que são grupos subordinados ao Programa de Pós-graduação em Psicologia. Além desses, também fazem parte do projeto o grupo de

Faz-se relevante ressaltar o espaço que as questões dos impactos sociais a serem resolvidos no âmbito da governança metropolitana vêm ocupando nos círculos de discussão e de matéria de imprensa. Ainda se trata de um espaço incipiente, mas chama atenção pela *condução institucional* do tema. Três das temáticas citadas neste trabalho são recorrentes: a segurança pública, a mobilidade urbana e, mais recentemente, o saneamento. O assunto do saneamento tem ganhado um destaque diferenciado por trazer à discussão uma ação inovadora de Parceria Público-Privada entre o consórcio Grande Recife, a Compesa (Companhia Pernambucana de Saneamento), o governo do estado, os municípios da RMR e o município de Goiana.

Retomando o argumento de que a ação de atores *não institucionalizados* está transformando a governança metropolitana, assiste-se, de um lado, a uma ação quase individualizada do governo (do estado ou da prefeitura-sede) e, de outro, à quase total autonomia do setor privado que acaba formatando os caminhos da governança na RMR.

Considera-se aqui como alerta importante os riscos de que os novos segmentos do setor privado passarão a influenciar decisivamente nas estruturas regulatórias do estado e dos municípios.

A *não governança* assim instituída, a urgência das demandas de escala metropolitana e a fragilidade operacional do setor público local criam um espaço conveniente para a atuação de vários setores externos à esfera governamental, assumindo contratos de prestação de serviços que vão desde a formulação de projetos até uma captura do controle social em nome do bem público.

Como diretrizes mais urgentes, o artigo insiste na importância do respeito à cultura de planejamento e da instituição da cultura de regulação e de controle público em todos os níveis da gestão, além

---

Estudos e Pesquisa sobre o Trabalho (GET) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPSS), vinculados ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social. Completam o rol de parceiros do projeto, duas organizações não governamentais: o Centro de Mulheres do Cabo e o Instituto PAPAI. Dados obtidos a partir do sítio eletrônico da Assessoria de Comunicação Social da UFPE, disponível em: < <http://www.ufpe.br/agencia/>>. Acesso em: 12 maio 2013.



da necessidade de uma postura mais crítica e propositiva da sociedade civil organizada. Face ao atual dinamismo de Pernambuco e da sua RMR, destacam-se a necessidade da retomada da ampliação do debate metropolitano e da construção de uma agenda comum e integrada.

## REFERÊNCIAS

AD DIPER. **Funcionários da AD Diper recebem informações sobre Suape Global**. Recife: AD DIPER, 2009. Disponível em: <<http://www.addiper.pe.gov.br/site/noticiaDetalhe.php?idNoticia=408>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO (CONDEPE/FIDEM). **PIB de PE cresce 5,0% no segundo trimestre de 2011 e acumula 5,7% no semestre**. Recife: Agência Condepe/Fidem, 2011. Disponível em: <[http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/exibir\\_noticia?groupId=19941&articleId=486175&templateId=82535](http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem/exibir_noticia?groupId=19941&articleId=486175&templateId=82535)> Acesso em: 07 set. 2011.

BARROS, Alexandre Rands. Perspectivas e desafios econômicos do Nordeste nos próximos anos. **BNB Conjuntura Econômica**, Fortaleza, n. 33, p.1-10, abr.-jun. 2012. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ren\\_v0133\\_capitulo\\_1\\_2\\_avaliacao\\_perspectivas.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/etene/etene/docs/ren_v0133_capitulo_1_2_avaliacao_perspectivas.pdf)>. Acesso em: 08 jan. 2013.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL (BNB). **Cenário Macroeconômico 2012**. [s.l.]: BNB, 2011. Disponível em: <[http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre\\_nordeste/estudos\\_e\\_pesquisas/docs/projecoes\\_setembro\\_2011a.pdf](http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/sobre_nordeste/estudos_e_pesquisas/docs/projecoes_setembro_2011a.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10257-10-julho-2001-327901-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 27 maio 2012.

COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO GOVERNADOR EDUARDO GUEIROS (SUAPE). **O que é Suape?** Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

FIDEM. Estudos do Plano Metr pole Estratégica. Recife: [s.n.], 2002. Pagina o desconhecida.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 07 set. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formula o de políticas públicas**. Organiza o de Marco Aurélio Costa e Maria da Piedade Moraes. Brasília: IPEA, 2010. Livro 6, v. 2.

L WI, T. American business, public policy, case–studies, and political theory. **World Politics**, Princeton, v. 16, p. 677-715, 1964.

L WI, T. The state in politics: the relation between policy and administration. In: NOLL, R. (Ed.). **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-105.

LUBAMBO, C. W.; COELHO, D. B. **Atores Sociais e Estratégias de Participa o no Programa Governo nos Municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

NEVES, Geraldo; CRUZ, J rio. **Modelos de governa o metropolitana**. Recife: Editora Nossa Livraria, 2010.

PERNAMBUCO (Estado). Lei Complementar n  141, de setembro de 2009. Dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo do Estado de Pernambuco. **Diário Oficial [do] Estado de Pernambuco**, Recife, PE, 04 set. 2009. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/arquivoTexto.aspx?tiponorma=2&num>>

ero=141&complemento=0&ano=2009&tipo=TEXTOORIGINAL >. Acesso em: 20 maio 2013.

REYNALDO, A. M. O. (Org.) et al. **Metrópole Estratégica - Região Metropolitana do Recife**. 1. ed. Recife: [s.n.], 2005. 333p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO. Assessoria de Comunicação Social da UFPE. **UFPE realizará projeto ambiental da Refinaria Abreu e Lima**. Disponível em:<[http://www.ufpe.br/agencia/index.php?option=com\\_content&view=article&id=27992](http://www.ufpe.br/agencia/index.php?option=com_content&view=article&id=27992)>. Acesso em: 07 jun. 2012.

---

**REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA: GOVERNANÇA E SEUS  
DESAFIOS**

Elayne Freitas Gomes Caetano  
Lucelena Fátima de Melo

## 1 INTRODUÇÃO

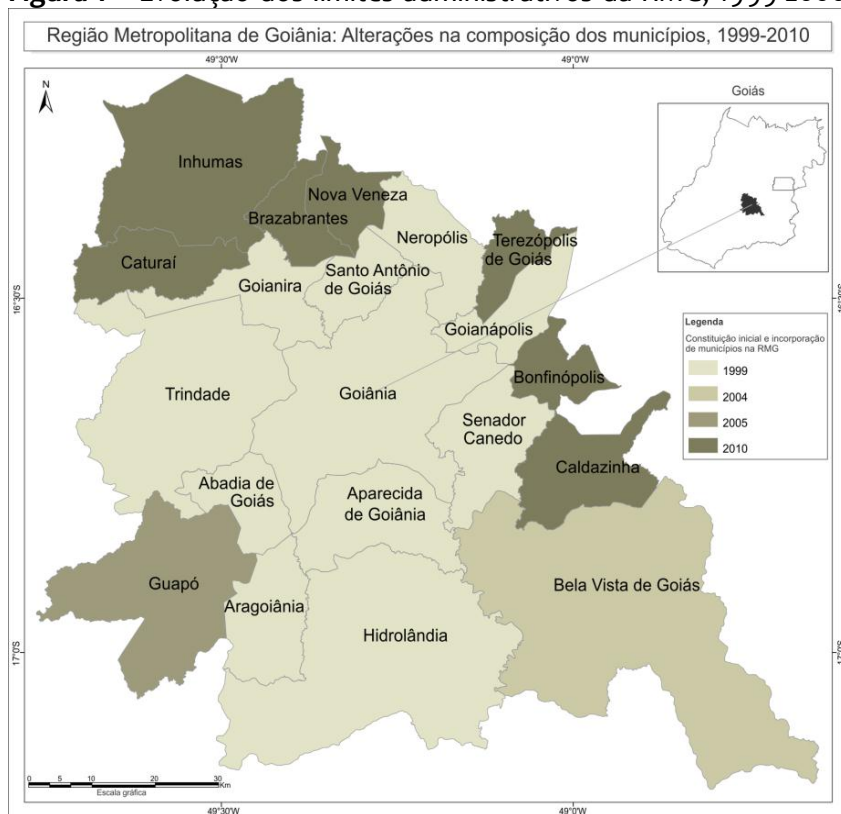
A metropolização não é um fenômeno recente, mas um processo condicionado pela intensa urbanização e dinamizado por relações sociais de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, cuja evolução se manifesta de forma heterogênea no território nacional.

Até o ano de 1974, o Brasil apresentava nove regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, ficou estabelecido como competência dos estados instituir regiões metropolitanas em seus territórios.

A Constituição do Estado de Goiás, promulgada em 5 de outubro de 1989, autorizou a criação da Região Metropolitana de Goiânia, mediante lei complementar constituída por agrupamento de municípios limítrofes, visando “integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988).

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) foi institucionalizada pela Lei Complementar n° 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pelas Leis Complementares n° 78, de 25 de março de 2010, e n° 87, de 7 de julho de 2011. A RMG é constituída por 20 Municípios: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturaí, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade (identificados na figura 1).

**Figura 1** – Evolução dos limites administrativos da RMG, 1999-2000.



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia-SEDRMG/2013

Antes de ser instituída oficialmente como região metropolitana, essa unidade já vinha sendo objeto de planos e programas governamentais que procuravam assumi-la e problematizá-la de fato como um aglomerado urbano. O Aglomerado Urbano de Goiânia foi criado na década de 1980, com 10 municípios.

A tabela 1 mostra a trajetória temporal da formação do espaço metropolitano, demarcando também a constituição do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB) e as modificações na composição da RMG desde sua criação em 1999.

**Tabela 1 - Formação do Espaço Metropolitano**

<b>1980</b>	1980 AGLURB Lei nº 8.956/80 10 municípios
	1983 AGLURB Lei nº 9.369/83 11 municípios
	1989 AGLURB Lei nº 10.845/89 13 municípios
<b>1990</b>	1999 RMG Lei Complementar nº 27/99 11 municípios
<b>2000</b>	2004 RMG Lei Complementar nº 48/04 12 municípios
	2005 RMG Lei Complementar nº 54/05 13 municípios
<b>2010</b>	2010 RMG Lei Complementar nº 78/10 20 municípios

Fonte: Arquivo pessoal

Nota: Informações baseadas na legislação estadual

Nos últimos 20 anos, a cidade de Goiânia foi transformada pelo acelerado crescimento urbano. É sabido que, num mesmo espaço de tempo, foi ampliada a dinâmica socioeconômica existente entre Goiânia e os municípios a sua volta, que também tiveram grande crescimento demográfico. Esse boom demográfico



transformou Goiânia, já em 1980, em aglomerado urbano e, no final da década de 90, em região metropolitana.

Como consequência, configurou-se um acelerado processo de expansão urbana desenfreada, sem cumprimento do principal instrumento legal, a saber, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, em especial na cidade de Goiânia – visto que a RMG não dispõe ainda do marco regulatório, que seria o Plano Diretor Metropolitano e sua respectiva legislação.

Portanto, já são três décadas de existência e o grande desafio se encontra na busca do desenvolvimento do território metropolitano de forma harmônica, bem como na consolidação da gestão compartilhada, por meio das funções públicas de interesse comum. É preciso trazer soluções para a problemática metropolitana, implementando os instrumentos adequados para vencer os gargalos e, assim, criar o pensamento, a identidade e a cultura do planejamento e gestão integrada para Região Metropolitana de Goiânia.

## **2 CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA**

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), polarizada pela capital do estado de Goiás, é considerada uma das mais relevantes aglomerações urbanas do país, com enorme potencial de desenvolvimento.

A capital Goiânia é importante centro de negócios e serviços do Centro-Oeste e caracteriza-se como espaço estratégico, exercendo forte influência em seu entorno imediato, seja em razão da expansão demográfica ou pela oferta de serviços.

A RMG possui uma área de 7.397,20 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 2,18% da área total do estado de Goiás (340.086,70 km<sup>2</sup>), e uma população de 2.173.141 habitantes (IBGE, 2010), equivalendo a 36,19% da população estadual, fato que lhe confere uma densidade demográfica de 293,76 hab/km<sup>2</sup>.

A taxa de crescimento da população, entre os censos de 2000 e 2010, registrou 20% de aumento, correspondendo a uma taxa de crescimento geométrico de 1,84%, cujo valor é maior que o percentual de 1,17% calculado para o Brasil no mesmo período. A Região Metropolitana de Goiânia conta com uma taxa de

urbanização de 98,02% (IBGE, 2010) e participa com 38,61% do Produto Interno Bruto gerado no estado de Goiás, sendo o setor de serviços o mais relevante na geração de emprego e renda. O núcleo metropolitano, representado pelo município de Goiânia, concentra 59,91% da população metropolitana, conforme dados do Censo Demográfico de 2010.

Do ponto de vista econômico, essa região proporciona uma variedade de serviços, pois apresenta um polo forte no setor de serviços e comercial. Por outro lado, do ponto de vista social, observa-se que o crescimento desordenado das malhas urbanas dos municípios que integram o espaço metropolitano alia-se à precariedade de serviços de infraestrutura urbana – como saneamento básico, transporte coletivo, assistência médica, educacional e social – e às dificuldades de geração e criação de novos empregos para absorver esse grande contingente de mão de obra.

A dinâmica socioeconômica vem acarretando um crescimento desordenado nos núcleos urbanos metropolitanos, uma vez que as possibilidades concretas de oferta de emprego e de equipamentos urbanos não suprem a demanda do contingente populacional que aflui desses centros, o que indica descompasso entre o ritmo do crescimento populacional das cidades e a ampliação dos serviços por elas oferecidos.

## **2.1 Expansão urbana**

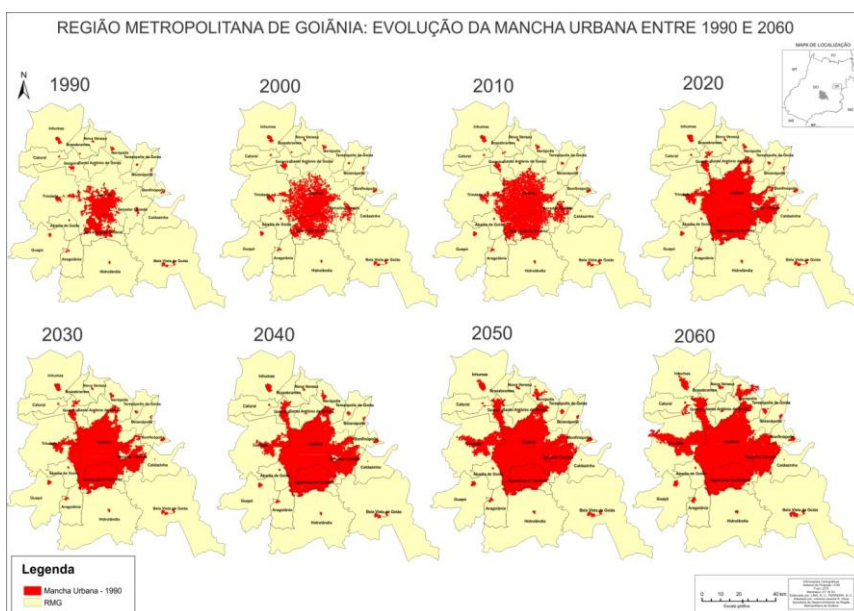
A RMG é a maior aglomeração urbana de Goiás, sendo considerada a segunda maior da Região Centro-Oeste do Brasil. Os dados demográficos evidenciam o processo de crescimento populacional acelerado pelo qual passou a RMG nos últimos quarenta anos. Em quatro décadas, a região cresceu 4,3 vezes, com um comportamento praticamente linear – passando de 501.063 habitantes em 1970 (considerando os 20 municípios da grande Goiânia) para 2.173.141 habitantes em 2010.

Na mesma velocidade ocorreu um grande incremento de problemas sociais, para os quais há uma lacuna de gestão e de propostas de soluções das questões metropolitanas. Essa é a situação da função pública de interesse comum de uso e ocupação

do solo, na qual não há propriamente uma política metropolitana voltada para o ordenamento territorial metropolitano.

A expansão urbana de Goiânia vai além dos limites fixados no plano urbanístico. A conurbação com municípios vizinhos, sobretudo com Senador Canedo, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goianira, contribuiu para a criação de novas configurações, como o surgimento de novos polos comerciais e de outras atividades econômicas, condicionando novos fluxos de tráfego e novas demandas no sistema viário. A figura 2 mostra a evolução da mancha urbana de 1990 a 2060.

**Figura 2 – Evolução da mancha urbana da RMG – 1990/2060**



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia-SEDRMG/2013

Nota: Adaptação de material original de LINO, N.C.; FERREIRA, N.C.

Os municípios da região metropolitana vêm recebendo os maiores investimentos de infraestrutura urbana e se tornam alvos frequentes da ação do capital imobiliário, devido ao preço da terra e a uma maior demanda da classe trabalhadora e migratória que, por razões econômicas e sociais, vai buscar solução de moradia no

entorno – localização do maior número de empreendimentos do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), PAC Habitação, Crédito Solidário, etc.

Outro fenômeno urbano característico da metropolização foi registrado a partir dos anos 1990: o município de Goianira apresentou um crescimento concorrente com o polo metropolitano ao longo da rodovia GO-70, onde estão localizados vários bairros populares, aumentando o lançamento de novos loteamentos de moradias para migrantes excluídos das condições de moradia na capital e trabalhadores do polo industrial de Goianira.

No tocante à questão ambiental, revela-se preocupante o processo de expansão urbana desenfreada que ocorre na Região Norte de Goiânia, em especial no setor Goiânia II. Permitiu-se a ocupação do fundo do vale com loteamentos de vários empreendimentos residenciais e industriais às margens do Rio Meia Ponte e de um de seus afluentes, o Ribeirão João Leite, comprometendo o principal manancial de abastecimento do estado de Goiás, em especial da região metropolitana. A localidade está passando por um adensamento, o que provoca o assoreamento do rio e compromete a capacidade de vazão da bacia, além de haver a contaminação e poluição da água.

Ao sul, o processo de crescimento da cidade gerou uma conurbação com o município de Aparecida de Goiânia, que mais se parece com uma região periférica da cidade de Goiânia pela dependência que mantém no que diz respeito a serviços públicos e privados, emprego, comércio, escolas, atividades sociais e lazer.

A maioria da população da RMG vive no entorno do núcleo metropolitano. No período de 2000 a 2010, registrou-se na região um aumento de 429.844 habitantes, o que corresponde a um incremento de 24,66%, com destaque para o crescimento do entorno da metrópole de 33,96%, contra apenas 19,13% da capital Goiânia.

Sem conseguir se instalarem em Goiânia, os migrantes que chegam à capital instalam-se nos demais municípios metropolitanos, onde o preço da terra é mais acessível, mas se tem graves problemas de uso e ocupação do solo, não oferecendo as condições básicas para sua habitabilidade, como rede de esgoto,

abastecimento de água, transporte, asfalto, serviços de educação e saúde.

Em uma metrópole regional como Goiânia, observa-se o deslocamento diário de trabalhadores e estudantes de municípios vizinhos (Aparecida de Goiânia, Inhumas, Goianira, Senador Canedo e Trindade) para estudar e trabalhar na capital do estado. Esse deslocamento caracteriza um tipo específico de migração: a pendular, bastante comum nas regiões metropolitanas.

No sentido de atender às necessidades da população, a gestão do espaço metropolitano necessita de mecanismos mais eficientes e eficazes que permitam superar o descompasso entre a escala de intervenção tradicional – restrita aos limites político-administrativos do município – e a necessidade de uma escala geográfica mais abrangente, que não separe a cidade de seu contexto maior, o metropolitano, sob pena de não se compreender a totalidade, mas apenas uma parcela do mesmo.

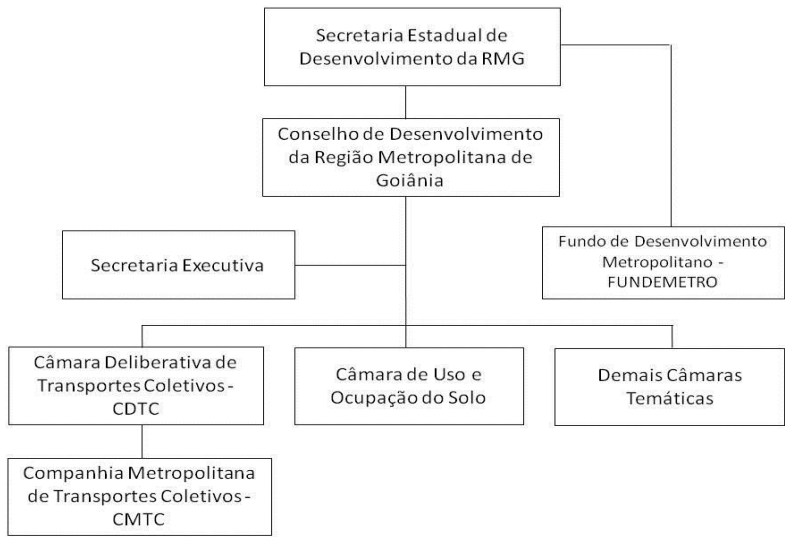
### **3 ARRANJO INSTITUCIONAL**

O modelo institucional para a Região Metropolitana de Goiânia, criado pela Lei Complementar nº 27, de 1999, prevê a instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO) e suas respectivas Câmaras Temáticas – instâncias de caráter normativo e deliberativo que objetivam administrar as questões metropolitanas e supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum entre o estado de Goiás e os municípios delas integrantes, conforme regulamentado pelo Decreto nº 5.193, de 2000. A composição é mista, somando 44 membros, sendo 41 representantes do Poder Executivo em âmbito estadual e municipal e do Poder Legislativo Estadual, além de três membros representantes das universidades: da Universidade Federal de Goiás, da PUC-GO e da Universidade Estadual de Goiás. A referida Lei Complementar contempla, ainda, a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (FUNDEMETRO), fundamental fonte de financiamento de ações do CODEMETRO.

Em 2011, o governo do estado criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Lei nº 17.257,

de 2011), visando à coordenação da gestão e articulação da governança, referentes às questões metropolitanas.

**Figura 3** – Institucionalidade responsável pela gestão metropolitana



Fonte: Arquivo pessoal.

Nota: Baseado na Lei Complementar nº 27, de 1999.

### 3.1 Gestão metropolitana

Para minimizar os conflitos consequentes da metropolização que aprofundam significativamente o processo de desigualdade social, o governo de Goiás criou a Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG). Visando definir uma política para a região e concebendo um novo contexto metropolitano, essa manobra é uma tentativa de organizar o espaço desarticulado do território da região sob a ótica da sustentabilidade, tendo em vista o crescimento econômico, a conservação dos recursos naturais e a equidade social. Para tanto, instituiu-se um programa de caráter estruturante: o Programa de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia.

Tal programa pressupõe a definição de contratos políticos acordados entre instituições públicas e a sociedade, com base em

um processo permanente de mobilização para debates, diagnósticos e propostas, compatibilização de interesses, aprovação, implantação e acompanhamento das ações consensuais para o futuro da região.

O CODEMETRO tem como papel fundamental a promoção, coordenação e implementação do processo de planejamento e gestão metropolitana. Ele é a instância de decisão das questões metropolitanas com respaldo das câmaras técnicas, sendo apoiado tecnicamente pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia. Por definição legal, prevista no inciso I do art. 8º, da Lei Complementar no 27, de 30 de dezembro de 1999, ao CODEMETRO compete a promoção, a elaboração e a permanente atualização do Plano Diretor da Região Metropolitana de Goiânia, instrumento indutor da política de planejamento e desenvolvimento.

O Decreto no 5.192, de 2000, criou o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia (FUNDEMETRO), tendo como área de abrangência todos os municípios que compõem a região metropolitana. A gestão do FUNDEMETRO fica a cargo do secretário de estado de desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia.

A existência da Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC) é um ponto positivo da governança do transporte metropolitano. A Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo (CMTC), subordinada à CDTC, é a responsável pela gestão da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC). A rede possui uma comunicação interativa com o usuário pelo sítio eletrônico <[www.rmtc.com.br](http://www.rmtc.com.br)><sup>1</sup>, informando horários, tarifas, rotas, etc.

Espera-se que com medidas como a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia – além da atual gestão do CODEMETRO, da reativação do FUNDEMETRO e da elaboração do Plano Diretor Metropolitano – seja possível iniciar um processo de gestão integrada de políticas públicas setoriais, sobretudo dos problemas comuns aos municípios, priorizando as prioridades básicas e mais deficitárias, como

---

<sup>1</sup> Acesso em 21 de maio de 2013.

mobilidade urbana, saneamento, habitação, segurança, educação e saúde.

### **3.2 Instrumentos de gestão**

O Plano Diretor Metropolitano (PDM), contemplado na Lei Complementar nº 87, de 2011, é o principal instrumento de gestão metropolitana, concebido como indutor da política de planejamento e desenvolvimento regional urbano. A coordenação da elaboração do PDM está a cargo da SEDRMG. Dessa forma, em cumprimento à exigência legal, já se iniciou o processo de elaboração do Termo de Referência, garantindo, assim, os devidos recursos orçamentários na LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2013.

Vale ressaltar que, dos 20 municípios da RMG, 15 possuem seus Planos Diretores municipais, inclusive Goiânia. Embora não haja uma política de integração entre eles, já é um avanço para o município dispor do instrumento de planejamento.

Nota-se a ausência de planos setoriais metropolitanos que pensem o desenvolvimento do território metropolitano de forma integrada, principalmente no tocante aos deveres previstos por lei como a habitação, saneamento básico e o gerenciamento de resíduos sólidos.

No Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 estão contemplados três programas e 20 ações, visando o planejamento do ordenamento do território e do transporte e mobilidade urbana, tendo como unidade gestora a SEDRMG.

O PPA apresenta também outras 10 ações que têm por objetivo atender a RMG, relacionadas às áreas de abastecimento de água, cultura, saúde, desenvolvimento regional, segurança pública, transporte e infraestrutura. Apresentam-se, inclusive, contrapartidas financeiras por meio das secretarias, empresas e fundos ligados às respectivas áreas. Tais ações são realizadas de forma isolada pelos órgãos afins, sem uma articulação intragovernamental, numa busca por soluções das problemáticas metropolitanas.

Apesar da criação do FUNDEMETRO, não há fonte de recursos específica voltada ao financiamento das ações na RMG. Falta, por parte do gestor, uma maior articulação entre os atores da



governança metropolitana para angariar aportes de maior volume que possam financiar as ações de infraestrutura metropolitana.

Outro instrumento importante é o controle social. Por meio de ações como a participação do cidadão na gestão pública, a fiscalização, o monitoramento, o controle das ações da administração pública e o acompanhamento das políticas, esse instrumento se configura como um importante mecanismo de fortalecimento da cidadania. Na RMG, o controle das ações públicas é feito timidamente pela sociedade nas redes sociais e mídia local, havendo também – ainda que esporadicamente – a realização de audiências públicas.

Os ganhos de desempenho urbano metropolitano e de qualidade de vida na cidade devem ser aferidos por meio de parâmetros de qualidade de serviços e atividades, reconhecidos mundialmente como os mais adequados para essa aferição. Sendo assim, são utilizados os indicadores urbanos globais estabelecidos pelas instituições dedicadas ao estudo das questões urbanas.

É importante avaliá-los periodicamente e fazer as correções necessárias que reflitam a realidade da dinâmica urbana, a qualidade de vida (bem-estar) e a sustentabilidade, em aspectos de governança ou na gestão compartilhada.

### **3.3 Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC)**

Desafios como mobilidade urbana, saneamento ambiental, habitação, qualidade de vida, entre outros, estendem-se para além das fronteiras dos governos locais, abrangendo distintas divisões jurídico-administrativas do território e devendo, na maior parte das vezes, ser enfrentados por mais de um município.

Para que as intervenções tenham efetividade e produzam resultados positivos para a população e para as empresas, é necessária uma ação coordenada de vários agentes, abarcando uma visão multisetorial e de diferentes escalas de urbanização na busca por soluções de interesse comum.

A dinâmica socioeconômica da Região Metropolitana de Goiânia acarreta impactos sociais, econômicos e ambientais em seus municípios. As soluções de interesse comum devem ser estrategicamente articuladas no espaço metropolitano, visando o

desenvolvimento regional e uma desejável redução das desigualdades.

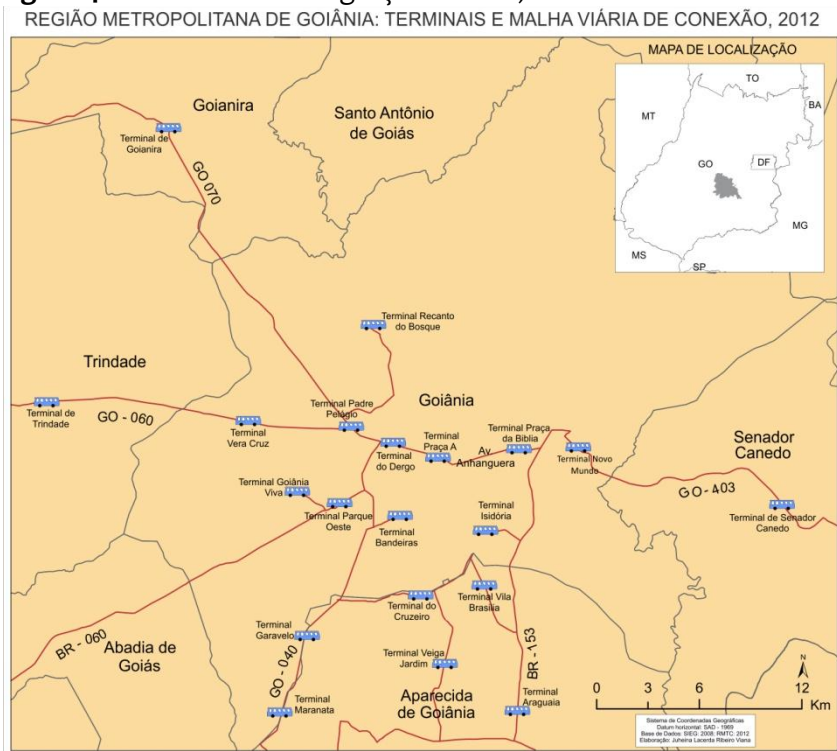
De acordo com os princípios das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), definidos no art. 90 da Constituição do Estado de Goiás (CEG) e estabelecidos no art. 5º da Lei Complementar no 27, de 1999, constituem esses serviços as seguintes atividades: transportes e sistema viário, segurança pública, saneamento básico, ocupação e uso do solo, abertura e conservação de estradas vicinais, aproveitamento dos recursos hídricos, distribuição de gás canalizado, cartografia e informações básicas, aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns, planejamento, política de habitação e meio ambiente, desenvolvimento econômico, promoção social e modernização institucional.

Atualmente, dos serviços citados no art. 90 da Constituição Estadual, somente os itens transporte e ocupação do solo estão contemplados no âmbito do CODEMETRO e em suas respectivas Câmara Temáticas. E, dentre as câmaras, a única que funciona é a Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo.

O transporte, desde a década de 1980, é a única FPIC consolidada no âmbito da RMG e conta, inclusive, com o Plano Diretor de Transporte Coletivo da RMG (PDSTC-RMG), elaborado em 2004 e atualizado e aprovado em 2006 pela CDT. Tal Plano Diretor foi definido como instrumento executivo orientador da política de transporte coletivo para toda a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) de Goiânia e de mais dezessete municípios da RMG (sistematizado no Programa Metropolitano de Transporte Coletivo – PMTC).

A RMTC atende mais de dois milhões de usuários, sendo formada por 266 linhas de ônibus com um modelo de ampla integração físico-tarifária entre elas, constituído por 10 terminais de integração (figura 4). Há que se ressaltar que a instituição goiana foi a primeira no Brasil a usar a bilhetagem eletrônica e tarifa única. A frota operacional – adquirida em 2008 – é de 1.354 ônibus, equipados com sistema de rastreamento GPS e elevador de acessibilidade. São ofertadas, aproximadamente, 393 mil viagens mensais.

**Figura 4 – Terminais de integração urbana, 2012 - RMG**



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia-SEDRMG/2013

A extensão média das linhas na RMTC é de 21,4 km, considerando percurso completo de ida e volta, com uma variação de 2,6 km a 108 km. O tempo médio de percurso completo das linhas da RMTC no horário de pico é de 76 minutos para as linhas estruturais (diretas, eixo e expressas). As linhas alimentadoras, que ligam as áreas conurbadas, têm um tempo médio de 32 minutos; já as que servem os municípios mais distantes (semiurbanas) completam o percurso em 86 minutos. Estas últimas, apesar de mais extensas, apresentam uma velocidade maior, por circularem em rodovias.

A Câmara Temática do Uso e Ocupação do Solo não funciona desde sua criação. Na atualidade, a expansão do mercado imobiliário guia boa parte do crescimento das cidades, na maioria

das vezes, descumprindo a Lei de Uso e Ocupação do Solo e o Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, a infraestrutura básica fica comprometida. O Estatuto da Cidade estabelece que, para fazer loteamento, deve-se providenciar acesso a asfalto, rede de água tratada, rede de esgoto e energia elétrica. No entanto, em todo o entorno metropolitano, os loteamentos são realizados sem essa infraestrutura.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A governança dos espaços metropolitanos constitui uma lacuna em seu processo de criação. Entretanto, após a Constituição de 1988, vêm sendo praticados modelos diversos de gestão compartilhada intermunicipal, criando novas metodologias para o trato do planejamento e gestão metropolitana.

Nesse contexto, o modelo institucional concebido e em vigor na Região Metropolitana de Goiânia se apoia fundamentalmente no Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO), entidade com caráter normativo e deliberativo que tem por objetivo administrar as questões metropolitanas e supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum entre o estado de Goiás e os municípios da região e, ainda, na Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, entendida como seu braço técnico, responsável por promover a elaboração do Plano Diretor Metropolitano.

Associado às demais políticas socioeconômicas e territoriais, o plano será o resultado de uma articulação política e técnica entre as unidades territoriais envolvidas, indispensável para alavancar o processo de planejamento e gestão metropolitana. É de fundamental importância que a construção do plano regional parta da realidade municipal, vista sob a ótica dos Planos Diretores Municipais, o que conferirá maior legitimidade na concepção de pactos territoriais, transformando o espaço regional em um tecido urbano mais coeso e também social, ambiental e economicamente sustentável.

Infelizmente, junto a essas grandes vantagens oferecidas pelas regiões metropolitanas, coexistem graves problemas sociais e ambientais. Um em cada quatro habitantes metropolitanos vive em

condições de pobreza e um terço da população não dispõe de condições adequadas de saneamento básico, acesso à moradia e a transporte coletivo de qualidade. A escassez de recursos para o financiamento dessa infraestrutura é um dos grandes gargalos ao seu desenvolvimento sustentável.

A gestão descentralizada desses territórios impõe graves limitações ao desenvolvimento econômico equilibrado e ao seu bem-estar social. Uma boa governança, que permita guiar o seu desenvolvimento futuro, e uma adequada prestação de serviços ao conjunto metropolitano (população e empresas) constitui um dos maiores desafios a se enfrentar no território metropolitano.

Nesse sentido, observa-se que o modelo de gestão compartilhada é a melhor opção a adotar para a solução das questões metropolitanas, sobretudo para aquelas de interesse comum.

Uma cidade, assim como um ser vivo, está em constante mutação. A vontade coletiva de uma sociedade organizada é o DNA que determina a realidade urbana desejada e o cidadão é o agente constante da mudança do espaço urbano. A ausência dessa vontade pode gerar uma realidade caótica, que reduz o potencial da cidade de atender às aspirações dos cidadãos.

Cabe ao governo de Goiás, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, assumir o papel de liderança na articulação da governança entre os diversos atores (governos, iniciativa privada, academia e terceiro setor), sendo esses fundamentais para o desenvolvimento equânime da Região Metropolitana de Goiânia.

Além de dar apoio político, jurídico e técnico ao CODEMETRO para desempenhar suas funções de instância mor na gestão do território metropolitano, é preciso disponibilizar um portfólio de programas e projetos integrados, além de garantir o aporte financeiro para a implementação dos mesmos, visando uma minimização dos desequilíbrios regionais e, assim, proporcionando o “desejável” desenvolvimento econômico equilibrado e o bem-estar social.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M.G.; TEIXEIRA, K.A.; ARRAIS, T.A (Org.). **Metrópoles: teoria e pesquisa sobre a dinâmica metropolitana**. Goiânia: Cãnone Editorial, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ESTUDO COMPARATIVO EM GOVERNANÇA METROPOLITANA, 2013, São Paulo. [**Estudos apresentados**]. [s.l.]: EMPLASA/ Metropolis, 2013.

GOIÁS (Estado). **Constituição (1989)**. Goiânia: Editora Assembleia, 2012. 96 p.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 5.192, de 17 de março de 2000. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, 2000. Paginação desconhecida.

GOIÁS (Estado). Decreto nº 5.193, de 17 de março de 2000. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, 2000. Paginação desconhecida.

GOIÁS (Estado). Deliberação nº 057, de 04 de maio de 2007. Aprova o “Plano Diretor de Transporte Coletivo da Grande Goiânia (PDSTC-RMG)”, e dá outras providências. [s.n.], Goiânia, 2007.

GOIÁS (Estado). Lei nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, GO, 26 jan. 2011. Suplemento. Disponível em: <<http://www.agecom.go.gov.br/PDF/2011/01/26/999.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, GO, 20 jan. 2000. Paginação desconhecida.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, GO, 05 abr. 2010. Disponível em: < <http://www.agecom.go.gov.br/PDF/2010/04/05/001.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

GOIÁS (Estado). Lei Complementar nº 87, de 7 de julho de 2011. **Diário Oficial [do] Estado de Goiás**, Goiânia, GO, 7 jul. 2011. Suplemento. Disponível em: <<http://www.agecom.go.gov.br/PDF/2011/07/07/999.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2013.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < <http://censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 07 set. 2011.

INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Disponível em: <<http://www.imb.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. [S.l.]: Letra e Imagem Editora, 2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de Integração dos Municípios brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro, 2012.108 p.

REVISTA UFG AFIRMATIVA. Goiânia: Ascom, n. 7, jan. 2013. Disponível em: < [http://www.ufg.br/uploads/files/Revista\\_UFG\\_Afirmativa\\_7\\_LOW.pdf](http://www.ufg.br/uploads/files/Revista_UFG_Afirmativa_7_LOW.pdf) >. Acesso em: 20 maio 2013.

SARNO, S. **Relações Institucionais na gestão do espaço metropolitano: o caso do município de Goiânia**. 2008. 142 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial)–Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA. Goiânia: Governo de Goiás, 2013.

Disponível em: <<http://www.metropolitana.go.gov.br/>>. Acesso em: 20 maio 2013.



---

**PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA METROPOLITANA:  
APONTAMENTOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DA ESCALA  
METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA**

Thaís Kornin

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo propõe a reflexão acerca da limitação do arranjo institucional para a Região Metropolitana de Curitiba no que diz respeito ao desenvolvimento de estratégias de desenvolvimento regional e à importância em se constituir possíveis espaços de intervenção pública para o planejamento e gestão metropolitana. A capacidade de articulação de uma governança será considerada tendo em vista as determinantes do ordenamento territorial, ou seja, a condição hegemônica do capital e a ausência de um processo de planejamento metropolitano eficaz e adequado a diferenciados agentes e atores sociais.

Considerando esse cenário, entende-se que a precarização do órgão metropolitano – como resultado da falta de investimento em sua estruturação política e técnica – e a manutenção da mesma estrutura decisória proposta na primeira fase da institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil, desde a sua criação em 1974, atende aos interesses da produção corporativa do espaço.

Para este artigo, a análise é realizada com a contribuição de revisão bibliográfica de especialistas dos temas relacionados à governança do espaço metropolitano e do resgate da experiência do projeto *Região Metropolitana de Curitiba em Debate*, coordenado pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR). Desenvolvido nos anos 2009 e 2010, o objetivo dessa experiência consistia em sensibilizar profissionais da Engenharia e da Arquitetura e, pela divulgação em jornais, atingir a opinião pública, conscientizando sobre a urgência de se instituir um processo de planejamento integrado da região metropolitana para o desenvolvimento da RMC (Região Metropolitana de Curitiba). Tal ação apresenta também uma leitura do território que contribui para a reflexão acerca da construção da escala metropolitana e, por conseguinte, da necessidade de estruturar uma institucionalidade que abarque a sua complexidade de gestão.

## **2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA: DE PROJETO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO NOS ANOS 70 AO ESAZIAMENTO INSTITUCIONAL E POLÍTICO PÓS CF-88<sup>1</sup>**

Criada em 1973 pela Lei Complementar nº 14, de 1973, a Região Metropolitana de Curitiba fazia parte das oito primeiras regiões metropolitanas constituídas pelo governo militar. Nesse período, a questão metropolitana se inseria em uma estratégia de desenvolvimento industrial frente ao processo acelerado de urbanização do país, ocorrido nos anos 1960.

Em consonância com as orientações do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU) e com as exigências do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), o papel da Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) centrou-se na implantação de infraestruturas urbanas e metropolitanas relacionadas ao saneamento básico, aos sistemas de transporte público, aos equipamentos urbanos e ao sistema viário metropolitano.

Nesse contexto político marcado pela estrutura decisória concebida pelo governo militar, o arcabouço institucional responsável pela gestão metropolitana proposta – que constava na mesma legislação que regula a criação das regiões metropolitanas – caracterizava-se pela centralização decisória na figura de dois conselhos (deliberativo e consultivo), cuja constituição numérica e proporcional reforçava a assimetria de relações entre a esfera estadual e a municipal. A exceção era o papel decisivo da cidade-polo no encaminhamento das decisões políticas. Outro fator importante que define esse modelo de gestão é a falta de participação de segmentos da sociedade civil organizada.

Não obstante sua relevância como instrumento para a democratização da relação entre Estado e Sociedade, na Constituição Federal de 1988 o tratamento dado à questão metropolitana colaborou para uma maior fragmentação da institucionalidade metropolitana, tendo em vista o repasse das

---

<sup>1</sup> Constituição Federal de 1988.

atribuições aos estados sem critérios técnicos definidos, tanto no que se refere à criação de novas regiões como também na ampliação das existentes.

Além disso, a proposta descentralizadora manteve o que já era atribuição da esfera estadual, ou seja, o papel coordenador do processo de planejamento e a formulação de políticas de cunho metropolitano em condições totalmente desfavoráveis.

Se no âmbito das escalas o reforço à esfera local e sua relação direta com a União fragilizou a capacidade de coordenação da escala estadual, a situação agravou-se pela crise fiscal que refletiu na capacidade financeira dos estados na década de 1990.

Com relação à questão federativa, cabe destacar o intenso debate acerca da inexistência institucional da escala regional na estrutura do Estado brasileiro em virtude das decisões políticas que promovem a desarticulação entre a escala federal e as escalas subnacionais, que acentuam os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades regionais (ARAÚJO, 2007; BRANDÃO, 2007).

É importante salientar que esse processo influencia diretamente na criação e ampliação das regiões metropolitanas. Isso significa que no arranjo territorial “região metropolitana”, no entendimento dos agentes políticos dos territórios que pleiteiam a sua adesão, a metropolização vem cobrindo de maneira precária e sem efetividade a lacuna ocasionada pela ausência de políticas de desenvolvimento regional (MOURA, 2009; FIRKOWSKI, 2012).

No contexto da “estadualização” das atribuições, a decisão de inclusão de municípios passa a ser realizada segundo critério político dos estados, promovendo um processo de “metropolização institucional”, que significa a inclusão de municípios sem dinâmica metropolitana nas regiões metropolitanas já instituídas e a criação de novas regiões no interior de territórios que não apresentam as características do processo socioespacial da metrópole (BALBIM et al., 2011).

Além do comprometimento dos mecanismos e instrumentos de gestão compartilhada considerando o afastamento do fenômeno metropolitano, a ausência de identidade metropolitana dificulta a articulação de uma escala metropolitana.

### **3 A EXPERIÊNCIA DO PROJETO REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (RMC) EM DEBATE NO CONTEXTO DOS ESFORÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA ESCALA METROPOLITANA**

Conforme mencionado anteriormente, o projeto Região Metropolitana de Curitiba em Debate foi uma iniciativa do Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR), contando com a assessoria técnica da Ambiens Sociedade Cooperativa e com o apoio de organizações profissionais de ensino e pesquisa e instituições sociais, tais como o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Paraná (Crea-PR), o Sindicato dos Arquitetos do Paraná (Sindarq), o Instituto de Engenharia do Paraná (IEP), a Universidade Federal do Paraná (UFPR), o Fórum da Mobilidade Urbana Sustentável, o Observatório das Metrôpoles, entre outras.

Desenvolvida entre os anos de 2009 e 2010, a iniciativa contou com a realização de seminários e a publicação de três cadernos abordando temas e propostas sobre políticas de cunho metropolitano. Na apresentação do primeiro caderno, Valter Fanini, presidente do Senge-PR, expõe a preocupação no tocante à falta de estrutura governamental para o planejamento metropolitano. Sem atribuir a responsabilidade a algum governo em especial, Fanini declara:

[...] é fato que a estrutura de planejamento e implementação de políticas do órgão metropolitano é hoje praticamente inexistente. O órgão, na verdade, sobreviveu praticamente do interesse e da abnegação de alguns de seus técnicos, já que seu quadro de funcionários – que já somou mais de uma centena de pessoas – se reduziu a menos de uma dúzia de servidores (FANINI, 2009, p. 2).

O projeto sobre a região metropolitana de Curitiba propôs a abertura de um fórum de discussões para o enfrentamento do desmonte do órgão metropolitano e o resgate de seu papel de condutor de políticas metropolitanas, lançando o desafio e o seguinte questionamento reiterados por Fanini: “Fica então a pergunta: como reestruturar as instituições responsáveis pela condução dessas políticas? Como torná-las protagonistas no

desenvolvimento da Região Metropolitana de Curitiba?” (FANINI, 2009, p.2).

A proposta envolve a análise crítica da formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento da Grande Curitiba, que atualmente é constituída por 29 municípios. O objetivo da iniciativa se traduz num maior envolvimento dos agentes territoriais e da sociedade na formulação de propostas, instituindo um processo de governança metropolitana.

Os cadernos apresentaram a análise de especialistas (que pertenceram ao quadro técnico do próprio órgão metropolitano) e da academia, sendo que o primeiro caderno trata do conflito entre o direito à habitação e a necessidade de preservar os mananciais de água que abastecem toda a RMC. No segundo caderno, por sua vez, o debate aborda a mobilidade urbana regional sob duas óticas: a) o déficit de infraestrutura dessas áreas urbanas, especialmente quando relacionado ao movimento de carga e de passageiros e b) o desmantelamento das instituições de planejamento e projeto, responsáveis pelas políticas públicas para o setor.

Nos artigos dos especialistas sobre planejamento e gestão metropolitana, destaca-se a visão da precariedade das intervenções do órgão metropolitano no que concerne ao planejamento da metrópole. Um exemplo utilizado é a falta de efetividade do que seria o principal instrumento de planejamento metropolitano, ou seja, o distanciamento existente entre a forma de estruturação urbana e regional preconizada pelo Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) de 1978 e o modelo atual, resultante do recrudescimento do modelo de crescimento urbano de 1976 com a concentração de população na cidade-polo e o derramamento da malha urbana sobre o território dos municípios vizinhos (FANINI; KRÜGER, 2009). Essa situação se agrava tendo em vista a falta de medidas de regulação efetivas que controlassem o mercado de terras, haja vista a ocupação de áreas rurais e áreas ambientalmente vulneráveis – como encostas e mananciais – provocadas pela ausência de políticas adequadas de moradia (CASTRO, 2009).

Em síntese, a ideia que se impõe é a necessidade de viabilização de um pacto legítimo entre os diferenciados atores e as escalas para o enfrentamento da desigualdade existente nas aglomerações metropolitanas, a fim de legitimar e consolidar um

novo modelo de gestão. E, nesse sentido, a realização de ações deve – necessariamente – considerar a ótica da totalidade do espaço formado por Curitiba e pelos municípios da região metropolitana (CASTRO, 2009).

A perspectiva de prefeitos de municípios do entorno da cidade-polo é apresentada na reportagem intitulada “Atual modelo de gestão dificulta trabalho dos municípios, dizem prefeitos”. Para os representantes da escala municipal, a leitura de sua condição metropolitana baseia-se no ponto de vista de “quem ganha” e “quem perde”, apresentada em entrevista por prefeitos dos municípios de Piraquara e Almirante Tamandaré.

Cabe destacar que na condição de cidade planejada, construída por um poderoso *city marketing*, sua atratividade e a consequente ocupação por populações nos municípios vizinhos vêm dificultando a capacidade de gestão dos mesmos.

Segundo Castro (2010, p. 4), “a maioria dos migrantes chega em busca de melhores condições de vida em Curitiba, mas acaba por se instalar nas cidades do entorno. A consequência direta é o aumento da demanda por serviços básicos, que devem ser sustentados”.

A proximidade com Curitiba causa problemas para os prefeitos dos municípios menores e a falta de integração regional dificulta o desenvolvimento de projetos que os solucionem. Somado a esse fato, as iniciativas de políticas e programas de melhorias sempre têm como objetivo principal os interesses de Curitiba.

Na visão dos prefeitos, o órgão metropolitano teria um importante papel no planejamento do crescimento das cidades do entorno da capital, bem como “no desenvolvimento de projetos que possam criar alternativas para aumentar a arrecadação e capacidade de gestão dos municípios” (CASTRO, 2010, p.4).

As divergências, que refletem o jogo escalar, estão presentes no discurso dos representantes políticos da escala municipal quando se referem à questão da proteção ambiental dos mananciais, considerada pelos especialistas uma das prioridades do que viria a ser um processo de governança metropolitana na RMC, já que esse fator é considerado um impeditivo para o desenvolvimento municipal.

Segundo o prefeito de Quatro Barras, a falta de um planejamento específico para as cidades do entorno faz com que “o município sofra com as restrições ambientais, o que impede a realização de muitas ações, entre elas o crescimento industrial, a revisão da lei de zoneamento e a elaboração de um programa habitacional” (CASTRO, 2010, p.4).

Ainda sobre a problemática metropolitana, Castro (2010) relata:

[o prefeito de Piraquara] defende também contrapartidas específicas para municípios com áreas de preservação, já que considera insuficiente o que chega via ICMS ecológico – 5% de todo o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços recolhidos, que são divididos entre os municípios com áreas de preservação ou mananciais de águas (CASTRO, 2010, p. 5).

No mesmo texto, destaca-se a declaração do prefeito de Piraquara:

Sabemos que Piraquara tem vocação ambiental, não temos a pretensão de ser um polo industrial. No entanto, precisamos de contrapartidas. Não podemos ficar renegados ao ostracismo. Gastamos muito dos recursos dos quais dispomos para preservação dos mananciais. Assim, sobra pouco para serviços essenciais como transporte escolar, educação, saúde e saneamento básico, que ficam prejudicados (CASTRO, 2010, p. 5).

Outro efeito da metropolização é a transformação em cidade dormitório dos municípios de menor dinamismo econômico próximos à cidade-polo. Essa questão é abordada pelo prefeito de Almirante Tamandaré:

A cidade tem dificuldades para absorver toda a força de trabalho disponível, se tornou uma cidade dormitório. Quem trabalha em Curitiba acaba fazendo suas compras lá, porque é mais prático e porque dificilmente encontram o comércio aberto durante a



parte do dia em que fica em Tamandaré. (...) As restrições à expansão do desenvolvimento industrial e o comércio prejudicado pela concorrência da capital criam um cenário em que a arrecadação municipal não condiz com a necessidade de investimentos públicos e em infraestrutura como pavimentação, drenagem urbana, rede de esgoto e outros projetos (CASTRO, 2010, p.5).

Por fim, as contribuições dos especialistas e representantes da escala municipal têm em comum um ponto importante: os limites do atual modelo de gestão metropolitana, pautado no que Santos (2005) denominou como “urbanização corporativa”, ou seja, um cenário em que o processo de urbanização está orientado para atender aos interesses do mercado e à expansão capitalista.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A experiência relatada não contemplou os resultados esperados pelos seus organizadores, ou seja, não chegou a mobilizar a opinião pública sobre a importância da questão metropolitana e tampouco mudou, consideravelmente, a institucionalidade de gestão do espaço metropolitano. No entanto, é inegável a sua contribuição na abertura de um espaço para o debate, tornando explícito o conflito que envolve o pensar metropolitano.

Faz-se importante ressaltar que o projeto revela a urgência de incorporação de canais efetivos no interior do arranjo institucional metropolitano, dando respostas às questões trazidas pelos municípios cuja inserção no espaço metropolitano não contribui para o seu desenvolvimento econômico, social e para a melhoria de sua capacidade institucional.

De modo geral, apesar da importância econômica e social do espaço metropolitano, muito pouco vem sendo realizado para solucionar o vazio institucional que o caracteriza no Estado brasileiro.

No Paraná, as dificuldades de planejamento e gestão do órgão metropolitano são agravadas pela ausência de condução do processo de desenvolvimento para o enfrentamento da

desigualdade entre os municípios da região, condição essa que compromete a possibilidade de se realizar articulações para a gestão compartilhada.

Considerando a escala um processo dinâmico de representação espacial do funcionamento social e que este resulta da interação dos atores sociais, econômicos e acadêmicos (FERNÁNDEZ, 2010), as iniciativas dos atores territoriais, com a finalidade de estabelecer pactos territoriais, constituem-se no caminho para o enfrentamento da configuração atual, na qual as intervenções no espaço metropolitano são realizadas para fins de atendimento a interesses da reestruturação produtiva, com vistas a viabilizar a produção global do espaço em detrimento das demandas dos demais atores no âmbito da cidadania.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, T. B.. Brasil: desafios de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional Contemporâneo. In: DINIZ, C.C. (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora da UnB, 2007.p.221-236.

BALBIM, R. N. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-176, 2011. Disponível em: < <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/articloe/view/245> >. Acesso em: 20 abr. 2013.

BRANDÃO, C.A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Senado Federal. **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. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm) >. Acesso em 20 maio 2013.

CASTRO, C. “Desigualdade só será resolvida com novo modelo de gestão”, diz especialista. **RMC em Debate**, Curitiba, n. 1, p. 7-10, jul. 2009. Disponível em: < <http://senge-pr.org.br/jornais/7122010-150107-3062010-100405-rmc-jul.pdf> >. Acesso em: 20 abr. 2013.

CASTRO, C. Atual modelo de gestão dificulta trabalho dos municípios, dizem prefeitos. **RMC em Debate**, Curitiba, n. 3, p. 4-6, fev. 2010. Disponível em: < <http://senge-pr.org.br/jornais/292010-143020-rmc-2010.pdf> >. Acesso em: 20 abr. 2013.

FANINI, V. Um grande e inescapável desafio. **RMC em Debate**, Curitiba, n. 1, p. 2, jul. 2009. Disponível em: <<http://senge-pr.org.br/jornais/7122010-150107-3062010-100405-rmc-jul.pdf>>.

pr.org.br/jornais/7122010-150107-3062010-100405-rmc-jul.pdf>.

Acesso em: 20 abr. 2013.

FANINI, V.; KRÜGER, J. Existe planejamento metropolitano?. **RMC em Debate**, Curitiba, n. 1, p. 22-24, jul. 2009. Disponível em: <<http://senge-pr.org.br/jornais/7122010-150107-3062010-100405-rmc-jul.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

FERNÁNDEZ, V. R. Desarrollo regional bajo transformaciones transescalares. Por qué y cómo recuperar la escala nacional? In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. A. **Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina**. Buenos Aires/Madrid: Miño y Dávila, 2010.

FIRKOWSKI, O. L. C. F. Por que as regiões metropolitanas no Brasil são regiões mas não são metropolitanas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.122, p.19-38, jan./jun. 2012. Disponível em: < <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/465/700> >. Acesso em: 20. Abr. 2013.

MOURA, R. **Arranjos urbano-regionais: uma análise com foco em Curitiba**. 2009. 242 p. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005.

---

**A RETOMADA DA QUESTÃO METROPOLITANA NO VALE DO  
AÇO**

Luiza Sabino Queiroz

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, ao consolidar e expandir o seu setor industrial na década de 1950, provocou um intenso crescimento de suas cidades. A urbanização sucedida no Brasil ocorreu de forma intensa e se caracterizou, historicamente, por processos de periferização e de metropolização, pela informalidade, pela baixa qualidade ambiental e por desigualdades socioespaciais (BRASIL; QUEIROZ, 2009).

O processo de metropolização caracteriza-se pelo enorme número de pessoas, atividades econômicas e poder político que se concentram em determinados territórios, estabelecendo relações socioeconômicas que não se circunscrevem aos Municípios. Por meio da conurbação física e da rede de trocas fundamentais entre os Municípios, o processo de metropolização transcende os limites físicos e administrativos, o que culmina em uma série de impactos sociais, econômicos e ambientais. O que exige um forte investimento governamental no desenvolvimento sustentável. (BRASIL; QUEIROZ, 2009).

Partindo dessas considerações, este trabalho investiga o novo arranjo institucional recentemente implantado na Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA). A relevância deste trabalho coloca-se sobre um importante aspecto: a necessidade de enfrentamento da questão metropolitana, por meio de esforços significativos de pactuação dos Municípios para redução de obstáculos de interesse comum, favorecendo o arranjo entre eles e resguardando os processos locais e seus produtos substantivos.

## 2 A QUESTÃO METROPOLITANA NO CONTEXTO MINEIRO

O Estado de Minas Gerais, por meio da Lei nº 6.303, de 1974, regulamentou a sua primeira Região Metropolitana, a RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte, composta por 14 Municípios, e criou, sob a forma de uma autarquia estadual, um órgão gestor de planejamento metropolitano denominado Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel).

Diversos aspectos favoreceram o fortalecimento do Plambel: no plano econômico, um período com taxas de crescimento

significativo no âmbito nacional e, em particular, no estado. No plano político, a repressão das manifestações da sociedade civil contrárias ao regime e o esvaziamento do poder municipal e do legislativo nas 3 (três) esferas de governo. Porém, o prestígio teve fim quando o país retornou ao regime democrático. O fato de o órgão remeter ao turbulento período militar, ao lado da ausência de previsão constitucional do avanço da gestão metropolitana, contribuiu para o enfraquecimento do órgão. De acordo com Fernandes (2006, p.365-366), o processo constituinte foi marcado por um movimento de "municipalismo a todo custo" e não democratizou nem melhorou o arranjo intergovernamental cooperativo da gestão metropolitana.

Segundo Azevedo e Guia (2000), o esvaziamento político do Plambel ocorre em 1987, quando é criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos. Em 1989, são promovidas alterações na estrutura administrativa da RMBH e o Plambel é excluído das modificações quando, com a promulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG, de 1989), as questões metropolitanas passam a serem atribuídas a uma Assembleia Metropolitana (Ambel). O órgão é extinto em 1996, mediante a Lei Estadual nº 12.153, e suas funções são divididas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro.

Apesar de formalmente contar com uma ampla representação dos Municípios, isto é, apesar de possuir uma estrutura de gestão aberta à participação, na prática, a Ambel não se mostrou eficiente e nem capaz de processar adequadamente as diferentes reivindicações dos Municípios de âmbito regional. Assim, nota-se que, em 1996, após a extinção do Plambel, o efetivo planejamento metropolitano em Minas Gerais ficou suspenso, já que na prática a Ambel não representou avanços no planejamento e gestão metropolitanos. Apesar desse esvaziamento, a promulgação da Constituição Estadual de Minas Gerais, em 1989, simbolizou a preocupação do Estado de Minas Gerais com o crescimento desordenado das cidades mineiras e suas consequências, bem como confirmou a tendência a transferir parte das responsabilidades para as esferas municipais. Ambas as inovações são verificadas na Constituição mineira de 89 ao prever a execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais para diminuir as

desigualdades regionais, determinar critérios para a criação de regiões metropolitanas e dispor sobre a gestão unificada de interesses comuns.

Em 1993, com a Lei Complementar n° 26, a composição da Região Metropolitana de Belo Horizonte começou a ser alterada e novos Municípios foram integrados à RMBH. Atualmente, devido à Lei Complementar n° 63, de 10 de janeiro de 2002, a RMBH é composta por 34 Municípios.

A segunda Região Metropolitana do Estado de Minas Gerais foi criada em 1998, por meio da Lei Complementar n° 51, a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), que desde então é composta pelos seguintes Municípios: Coronel Fabriciano, Ipatinga, Santana do Paraíso e Timóteo. Nessa mesma Lei Complementar, o Colar metropolitano da Região foi criado, sendo composto por 22 Municípios, quais sejam: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dom Cavati, Dionísio, Entre Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguaráçu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo d'Água, São José do Goiabal, São João do Oriente, Sobrália e Vargem Alegre.

Durante alguns anos, o planejamento urbano metropolitano do Vale do Aço, assim como em grande parte dos estados do país, ficou a descoberto. No entanto, em 2003 foram retomados os trabalhos para o enfrentamento da questão no Estado de Minas Gerais. Após diversos encontros regionais, em novembro de 2003 foi realizado um importante Seminário Legislativo intitulado “Regiões Metropolitanas”, que contou com a participação de 109 entidades e mais de 700 inscritos. Nesse encontro, a Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização da Assembleia Legislativa de Minas Gerais recebeu mais de 190 propostas sobre a condução da questão metropolitana mineira, o que serviu de subsídio para a construção do novo marco regulatório das metrópoles do estado, a RMBH e a RMVA.

Em 2005, foi celebrado entre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e a Fundação João Pinheiro (FJP) um contrato de prestação de serviços especializados para a elaboração de um perfil-diagnóstico da RMVA. O estudo, intitulado “Vale do Aço 2020: uma agenda de desenvolvimento integrado”, foi realizado em parceria com as



prefeituras da Região, empresas privadas, instituições de ensino e organizações da sociedade civil. Tal proposição significou a necessária união de esforços e a colaboração dos atores sociais comprometidos com o futuro da Região, sendo esse o único caminho para alavancar seu grande potencial de desenvolvimento.

Ao lado desse trabalho - que estava em processo de elaboração e já apresentava seus resultados parciais -, em 2006 as Leis Complementares nº 88, nº 89 e nº 90, ambas de 2006, estabeleceram o novo arranjo institucional para a gestão e o planejamento da RMBH e da RMVA, que passaram a possuir as seguintes instâncias: Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Assembleia Metropolitana e Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM). Esses órgãos possuem dois pilares: um de planejamento, o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano (PDDI), e outro financeiro, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A implantação de ambos os arranjos institucionais foi incumbida à SEDRU, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, que priorizou a implantação do novo sistema previsto nas citadas leis complementares. O quadro 1 demonstra as atribuições e os objetivos dos órgãos e instrumentos de planejamento e gestão em linhas gerais.

**Quadro 1 - Atribuições e objetivos dos órgãos de gestão e instrumentos do arranjo institucional**

Órgão/Instrumento	Atribuições/Objetivos
Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano	Definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana; Vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total dos votos válidos na Assembleia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo.
Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano	Deliberar sobre os recursos destinados ao financiamento para implementação de projetos indicados no PDDI; Fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do FDM; Acompanhar e avaliar a execução do PDDI; Orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum.
Agência de Desenvolvimento Metropolitano	Elaborar o PDDI; Promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no PDDI; Manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a região metropolitana; Articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da região metropolitana; Exercer poder de polícia administrativa, notadamente no tocante à regulação urbana metropolitana.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM)	Financiamento da implantação de programas de projetos estruturantes; Realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo PDDI de cada região metropolitana.
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI)	O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado conterá as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social relativas às funções públicas de interesse comum.

Fonte: Criado pelo autor com dados extraídos das Leis Complementares nº 88, nº 89 e nº 90 de janeiro de 2006.

Destarte, é possível perceber o caráter deliberativo e diretivo do Conselho, o perfil consultivo e regulador da Assembleia, assim como o cunho técnico e gerenciador da Agência, que são órgãos de gestão que dependem de dois importantes pilares: o financeiro, por meio do FDM, e o de planejamento integrado, oriundo do PDDI.

### **3 A QUESTÃO METROPOLITANA NO VALE DO AÇO**

Em 2007, os membros do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA foram determinados pelo Decreto de 13 de novembro, que designou 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual, 2 (dois) representantes do Executivo Municipal de Ipatinga, 1 (um) representante do Executivo Municipal de cada um dos outros 3 (três) Municípios membros da Região e 1 (um) representante da sociedade civil organizada, totalizando 10 conselheiros titulares, com direito a 1 suplente cada.

O supracitado decreto, contudo, não foi bem recebido por todos os atores metropolitanos da Região, que se manifestaram contra a estipulada composição do Conselho Deliberativo da RMVA. Tal indisposição foi expressa na I Conferência Metropolitana, realizada em dezembro de 2007 no Município de Ipatinga, quando os representantes de Coronel Fabriciano, Santana do Paraíso e Timóteo reivindicaram a equivalência de representação entre os municípios da Região no Conselho. No mesmo sentido, o Poder Legislativo Estadual também se mostrou insatisfeito e solicitou a indicação de um titular.

O descontentamento com a falta de paridade entre os membros do Conselho culminou na recusa de participação do arranjo institucional por parte dos Municípios de Coronel Fabriciano, Santana do Paraíso e Timóteo, que se opuseram a comparecer nas reuniões do Conselho e da Assembleia metropolitanos, bem como se negaram a depositar recursos no FDM. O visível boicote à cooperação estipulada na Lei Complementar nº 90, de 2006, tornou inviável o início dos trabalhos conjuntos em prol da Região.

Nesse contexto, começaram a surgir os impasses para a concretização do arranjo institucional da RMVA. A disputa no Conselho pela igualdade numérica não foi o único embaraço para a

materialização do idealizado modelo de gestão e planejamento metropolitanos. Ao lado desse descontentamento, os anos entre 2007 e 2009 foram marcados por intensa instabilidade política no Município de Timóteo, cujo Prefeito e seu Vice foram acusados por abuso de poder político e econômico, o que culminou em um longo processo de cassação dos mandatos, dificultando ainda mais a articulação e o consenso entre os Municípios membros da RMVA.

Conquanto ao desfavorável contexto na Região e no intuito de dar início à gestão compartilhada, em 09 de janeiro de 2009 foi promulgada a Lei Complementar n° 106, que alterou o art. 5° da Lei Complementar n° 90, de 2006, ao designar 2 (dois) representantes do Poder Executivo de cada Município da RMVA e incluir 1 (um) representante da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano do Vale do Aço. Assim, a atual Lei Complementar n° 90, de 2006, alterada pela Lei Complementar n° 106, de 2009, representa a contemporânea composição do arranjo institucional, expresso no quadro 2:

**Quadro 2** - Composição atual do arranjo institucional da RMVA

Órgão	Composição
Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA	4 representantes do Poder Executivo Estadual; 1 representante ALMG; 4 Prefeitos da RMVA; 4 Presidentes das Câmaras Municipais da RMVA.
Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA (CDDM)	4 representantes do Poder Executivo Estadual; 2 representantes do Poder executivo de cada Município da RMVA; 1 representante da ALMG; 1 representante da sociedade civil organizada.
Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA	I – Unidade Colegiada: a) Conselho de Administração; II – Direção Superior: a) Diretoria-Geral; b) Vice-Diretoria-Geral; III – Unidades Administrativas: a) Gabinete; b) Procuradoria; c) Assessoria de Comunicação; d) Assessoria de Apoio Administrativo; e) Auditoria Seccional; f) Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersectorialidade; g) Diretoria de Inovação e Logística; h) Diretoria de Regulação Metropolitana.

Fonte: Criado pelo autor com dados extraídos da Lei Complementar nº 90/2006, Lei Complementar nº 106/2009 e Lei Complementar nº 122/2012.

Nota: (a) ALMG – Assembleia Legislativa de Minas Gerais; (b) RMVA – Região Metropolitana do Vale do Aço.

No entanto, apesar da representação paritária entre os Municípios metropolitanos e da inclusão da ALMG no Conselho da RMVA, nova instabilidade política se instalou na Região nos anos 2009 e 2010, quando o Prefeito de Ipatinga foi cassado pela Justiça

Eleitoral por abuso de poder político, econômico e prestação de contas rejeitadas, permanecendo suspensas as atividades do arranjo institucional metropolitano.

Não obstante a ausência de solidez política na Região, em 2009, o Governo do Estado de Minas, por meio da SEDRU, contratou o Centro Universitário do Leste de Minas (Unileste-MG) para elaborar um estudo, na forma de parecer técnico, com o intuito de avaliar a possibilidade de inclusão dos Municípios de Belo Oriente, Ipaba e Mesquita na Região Metropolitana do Vale do Aço - revelando especial atenção ao crescimento desordenado da metrópole. A aparente conurbação desses Municípios do Colar com os do núcleo da RMVA e o aumento dos movimentos pendulares levaram à necessidade da contratação do referido juízo. Isso porque, de acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 88, de 2006, a inclusão de Município em Região Metropolitana já instituída deve ser precedida de uma avaliação, na forma de parecer técnico, de dados ou fatores objetivamente apurados, o que deve ser realizado por instituição de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos. Em 2010, o Unileste entregou o seu parecer técnico ao Governo do Estado de Minas Gerais, revelando que nenhum dos três Municípios demandantes cumpria todos os requisitos estipulados na Lei Complementar nº 88, de 2006, para inclusão na Região Metropolitana do Vale do Aço.

Já em 2011, as inquietações políticas e partidárias nos Municípios membros da RMVA pareceram diminuir e um promissor cenário se instalou na Região.

#### **4 A RETOMADA DA QUESTÃO METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO**

Em 2011, com a criação do Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana (SEGEM), por meio da Lei Delegada nº 179, o arranjo institucional da RMVA retomou os seus trabalhos – suspensos desde 2007, conforme já mencionado.

Antes de expor o restabelecimento dessas atividades, cumpre apontar alguns fatores que indicam ter favorecido a recuperação do planejamento e da gestão conjuntos na Região, são eles: (i) fim da instabilidade política nos Municípios membros da RMVA; (ii)

experiência incipiente, mas exitosa do arranjo da RMBH, que, em 2011, já tinha elaborado o seu Plano Diretor Metropolitano e, conseqüentemente, já usufruía de auspiciosos programas e projetos para a Região, que foram escolhidos pelo Conselho e Assembleia Metropolitanos e financiados pelo FDM; (iii) criação do Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana com a expressa missão de implementar o arranjo da RMVA; (iv) a escolha de um Secretário de Estado com majoritária aceitação pelos Municípios membros da Região; e (v) redução da projeção da RMVA na dinâmica econômica do Estado de Minas Gerais, urgindo a consolidação de um plano integrado de desenvolvimento e respostas com dinamismo aos novos desafios impostos ao Vale do Aço.

A criação do Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana indicou a preocupação do Governo do Estado de Minas Gerais com o processo de metropolização e seus inerentes impactos sociais, econômicos e ambientais. O SEGEM tem por finalidade legal apoiar o Governo na condução da estratégia metropolitana do Estado, notadamente na implementação do arranjo de gestão metropolitana do Vale do Aço e na regulação urbana dessa Região, competindo-lhe, dentre outras atribuições: formular e coordenar a política estadual de desenvolvimento metropolitano e a política urbana nos Municípios metropolitanos e supervisionar sua execução nas entidades que compõem a área de competência do Gabinete do Secretário, bem como gerir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é um pilar do arranjo institucional essencial para a sua existência, uma vez que as decisões tomadas no Conselho Deliberativo poderão se tornar realidade por meio dos recursos do Fundo, que viabilizará as ações, os planos, os projetos e as demais resoluções firmadas pelos conselheiros e confirmadas pela Assembleia Metropolitana. Tendo em vista o caráter financiador e estratégico do Fundo, caberá ao Conselho Deliberativo fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do FDM, bem como aprovar os balancetes mensais de desempenho.

A primeira reunião ordinária do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA ocorreu em abril de 2011,

na Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves. Nesse encontro, todos os Prefeitos da RMVA compareceram – acompanhados de seus Vices ou Chefes de Gabinete, assim como o representante titular da ALMG, os 4 (quatro) representantes do Poder Executivo Estadual e os 2 (dois) representantes da sociedade civil organizada –, titular e suplente. Ressalta-se que as reuniões do Conselho são abertas a todos que desejam assisti-las e delas participar, mas apenas terá direito ao voto os participantes titulares e, em caso de ausência, seus suplentes. Destarte, nessa primeira reunião do Conselho da RMVA foi possível perceber que o número de conselheiros presentes excedeu o número de conselheiros com direito a voto, o que sinalizou a grande expectativa tanto da sociedade civil quanto dos Poderes Públicos Estadual e Municipal com a real instalação do novo arranjo metropolitano.

Nessa primeira reunião ordinária do CDDM da RMVA, os membros presentes elegeram a Mesa Diretora do órgão e aprovaram o seu Regimento Interno, que trouxe como interessante novidade em relação ao já consolidado arranjo da RMBH o rodízio entre os Municípios membros na realização das reuniões - que acontecem bimestralmente. Assim, a ideia era que os Municípios da RMVA se revezassem a cada dois meses para sediar as reuniões do Conselho, o que representa um incentivo para a participação dos atores metropolitanos, inclusive da sociedade civil organizada, além de ser um potencial diminuidor da problemática acerca da falta de consciência metropolitana na Região.

Após essa primeira reunião ordinária, o Conselho Deliberativo da RMVA ainda se reuniu nos meses de junho e agosto de 2011. O Município de Coronel Fabriciano inaugurou a alternância municipal, seguido por Ipatinga. Ambas as reuniões foram marcadas pela presença de todos os Prefeitos da Região, bem como do representante da sociedade civil organizada, do representante da ALMG e da maior parte dos representantes do Poder Executivo Estadual. Nas segunda e terceira reuniões ordinárias do CDDM, foi importante ponto da pauta o comprometimento dos Municípios e do Governo do Estado de Minas Gerais em contribuir com o FDM para o período 2011/2012, indicando um fortalecimento do arranjo, já que o aporte financeiro é condição essencial para a implementação consistente de políticas metropolitanas, sob pena de enfraquecer a



atuação e a credibilidade da esfera participativa. Na reunião ordinária de agosto de 2011, o Conselho decidiu contratar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e aprovou o Regimento Interno da II Conferência Metropolitana da Região.

A quarta e última reunião ordinária do Conselho da RMVA de 2011 aconteceu na II Conferência Metropolitana, em novembro, no Município de Ipatinga – ressalta-se que excepcionalmente o rodízio não foi cumprido pela facilidade de a reunião acontecer junto ao evento metropolitano. Antes de explicitar, porém, as importantes discussões e frutos contraídos na Conferência, cumpre notar que o referido encontro foi precedido de uma importante reunião preparatória denominada Pré-conferência, que é voltada especificamente para a sociedade civil organizada da Região e foi realizada em setembro de 2011 no Município de Coronel Fabriciano.

A Pré-conferência visa selecionar representantes no segmento social para concorrer à vaga no Conselho Metropolitano, bem como busca evitar o isolamento entre o público que participa e o que não participa das reuniões do Conselho e da Assembleia metropolitanos. Os inscritos na Pré-conferência se dividiram em cinco segmentos: representantes dos movimentos sociais e populares; dos trabalhadores; dos segmentos empresariais cujos empreendimentos tenham impacto no desenvolvimento dos Municípios da RMVA; de instituições profissionais, acadêmicas e de pesquisa; e de instituições de terceiro setor. A Pré-conferência do Vale do Aço contou com mais de 100 representantes da sociedade civil, que se organizaram e elegeram um delegado por segmento, o que pareceu demonstrar o engajamento cívico desse setor na Região, bem como a alta expectativa com relação ao arranjo institucional.

A II Conferência da RMVA foi marcada por construtivas palestras sobre a importância da gestão metropolitana conjunta, sobre o federalismo por cooperação e as expectativas para a Região. No evento foram eleitos os 2 (dois) novos representantes, titular e suplente, da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo da RMVA, numa verdadeira prática de habilidade democrática.

Quanto à atuação da Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA, cumpre notar que ela se reuniu em junho de 2011, quando foi eleita a sua Mesa Diretora e aprovado o seu Regimento Interno. Haja vista o seu caráter consultivo e regulador, a Assembleia se reúne ordinariamente uma vez ao ano e extraordinariamente sempre que necessário.

Para completar a instalação dos órgãos de gestão do arranjo institucional, em janeiro de 2012 foi aprovada a criação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA, por meio da Lei Complementar nº 122, de 2012, que também incluiu no Colar da Região os Municípios de Bom Jesus do Galho e Caratinga. Desde o referido mês, o SEGEM, em parceria com a Agência de Desenvolvimento da RMBH, iniciou o processo de implantação da recém-criada autarquia territorial e especial.

De acordo com a Lei Complementar nº 122, de 2012, a nomeação do Diretor-Geral da Agência RMVA é feita pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e depende de aprovação prévia da Assembleia Legislativa. Destarte, o CDDM da RMVA se reuniu, em maio de 2012, no Município de Santana do Paraíso, para eleição da lista tríplice com indicações de nomes para provimento ao cargo de Diretor-Geral da Agência. Mais uma vez, nessa reunião ordinária todos os Prefeitos dos Municípios membros da Região compareceram, assim como os representantes da sociedade civil organizada - eleitos na II Conferência - e a maioria dos representantes do Poder Público Estadual. Essa foi a primeira e última reunião do Conselho de 2012.

Haja vista as eleições municipais, os ânimos dos gestores políticos da Região ficaram exacerbados e a mídia e os eventos sociais foram inundados com críticas e acusações entre os candidatos, inviabilizando as reuniões periódicas estabelecidas na Lei Complementar nº 90, de 2006. A presença dos Municípios membros da Região é condição essencial para o funcionamento e a concretização da gestão metropolitana, razão pela qual mais uma vez o funcionamento do arranjo do Vale do Aço foi suspenso.

Paralelamente à instabilidade política generalizada na Região, em agosto de 2012 o Governo do Estado de Minas Gerais inaugurou a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMVA, com sede

em Ipatinga, onde os seus Diretores foram nomeados. Tão logo instalada e em detrimento da inquietação político-partidária, a autarquia estatal começou os seus trabalhos com o regramento da expansão urbana na RMVA e com o processo de licitação para a contratação do seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, importante instrumento para o planejamento da metrópole. O Centro Universitário do Leste de Minas (Unileste-MG) foi a instituição de ensino escolhida para a elaboração do PDDI da RMVA.

Finalizadas as eleições municipais, em 2013 foi possível retomar pela terceira vez a gestão compartilhada na Região Metropolitana do Vale do Aço. Em março do referido ano, foi realizada a reunião ordinária do Conselho Deliberativo na própria Agência da RMVA, que decidiu convocar para esse mesmo encontro a Assembleia de Desenvolvimento Metropolitano. Nessa reunião conjunta, o Reitor do Unileste-MG apresentou as linhas gerais de construção do Plano Diretor Metropolitano, o que foi amplamente discutido pelos membros do Conselho e da Assembleia, que apresentaram sugestões sobre a condução do PDDI. Em junho de 2013, o Conselho se reuniu novamente e o supramencionado centro universitário apresentou as etapas cumpridas e a serem realizadas na elaboração do Plano Diretor da RMVA. Em ambas as reuniões do Conselho realizadas até o presente momento de 2013, foi possível observar um nítido interesse dos Municípios membros da Região, bem como da sociedade civil organizada no desenvolvimento integrado da RMVA.

No entanto, apesar de seus representantes comparecerem nas reuniões do Conselho e da Assembleia, os Municípios da RMVA se recusam a contribuir com recursos para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, o que pode representar um potencial definhamento do arranjo institucional. Desde 2010, quando a retomada da questão metropolitana na Região estava sendo preparada pela SEDRU, após incisivos apelos, apenas os Municípios de Coronel Fabriciano e Santana do Paraíso contribuíram para o FDM com o aporte, respectivamente, de R\$ 24.429,50 (vinte e quatro mil quatrocentos e vinte e nove reais e cinquenta centavos) e R\$7.489,22 (sete mil quatrocentos e oitenta e nove reais e vinte e dois centavos). O PDDI, que deveria ter sido financiado pelo Fundo

Metropolitano, está sendo arcado apenas com recursos do tesouro estadual.

Quanto ao fato de instâncias de participação não possuírem um aporte financeiro, alguns autores, como Tatagiba (2002) e Gohn (2000), acreditam que isso pode enfraquecer a atuação e credibilidade da esfera participativa, que toma decisões, mas não produz resultados efetivos. De acordo com os autores, para que espaços de decisão tenham eficácia e efetividade na área em que atuam e na sociedade de uma forma geral, é necessário que algumas condições e articulações sejam desenvolvidas, dentre elas está a disponibilidade de recursos. Azevedo e Guia (2000) também discutem a importância de o poder dos Municípios ser acompanhado pelo necessário aporte financeiro, condição essencial para a implementação consistente de uma política.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise efetuada demonstrou o caminho percorrido para a implantação do recente arranjo institucional com o intuito de gerir a RMVA, criada em 1998 por meio da Lei Complementar nº 51. A questão política na Região foi um percalço durante anos para o início das atividades do Conselho, da Assembleia e da Agência de Desenvolvimento da RMVA, o que fora superado temporariamente em 2011 quando foi criado o Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana com explícita missão de implantar o arranjo metropolitano na RMVA.

O ano de 2011 foi marcado por periódicas reuniões do Conselho Metropolitano, que definiu importantes direções do planejamento e gestão da Região Metropolitana do Vale do Aço. O comparecimento de todos os Prefeitos dos Municípios membros e da sociedade civil organizada nas reuniões do Conselho pareceu demonstrar o grande interesse dos atores metropolitanos na direção compartilhada da Região. Nesse mesmo ano, o Conselho decidiu, por unanimidade, pela priorização da elaboração do PDDI e pelo aporte de recursos no FDM.

O ano de 2012 também indicava ser promissor para a concretização do arranjo institucional quando foi promulgada a Lei Complementar de criação da Agência de Desenvolvimento da

RMVA. No entanto, o cenário começou a se modificar com a preparação para as eleições municipais que ocorreriam em outubro. A disputa pelo próximo mandato nos Poderes Executivo e Legislativo Municipais culminou em impiedoso confronto político-partidário, levando à nova suspensão das atividades da Assembleia e do Conselho. Paralelamente, o Governo do Estado de Minas Gerais implantou a Agência de Desenvolvimento da RMVA, com sede em Ipatinga.

A questão política ainda indica ser um dos maiores impasses para a concretização do arranjo institucional na Região Metropolitana do Vale do Aço, o que é digno de lástima, haja vista que o reduzido número de Municípios membros da Região poderia facilitar a sua gestão compartilhada. A escassa consciência metropolitana por parte dos administradores municipais e os crescentes problemas oriundos da metropolização, assim como a distribuição desigual de benefícios da urbanização e a falta de compensação financeira para municípios que sofrem limitações e obstáculos para desenvolver políticas territoriais, são aspectos que devem ser trabalhados. Nesse sentido, a Agência de Desenvolvimento da RMVA deve cumprir importante papel.

Por fim, ressalta-se que o FDM deve ser organizado, caso contrário não apenas o Conselho mas todo o arranjo perderá credibilidade e desaparecerá, assim como ocorreu com os demais órgãos de gestão metropolitana elaborados no passado. Para isso, é preciso que os Municípios tenham conhecimento de que eles são os proprietários do Fundo e, portanto, devem contribuir independente de sua condição econômica e partido político. Demonstra-se necessário que os Municípios tenham essa responsabilidade de administração do Fundo, o que, se ocorrer, fortalecerá o Conselho e os demais órgãos do arranjo.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia R. dos Mares. **A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil**. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>>. Acesso em: 02 jun. 2013

BRASIL, Flávia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino (2009). A participação na gestão metropolitana: uma análise do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. In: **XIII Encontro Nacional da ANPUR: Planejamento e Gestão do Território**. Florianópolis: UFSC, 2009.

FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: TADEI, Ana Clara Torres Ribeiro-Emílio. (Org.). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: CLACSO, 2000, 27p. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 47-103, 2002.

---

**PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS APLICADAS À GESTÃO DE  
RESÍDUOS SÓLIDOS NA RMBH E COLAR METROPOLITANO**

Camila do Couto Seixas  
César Augusto Caldas Júnior  
Thiago Ferreira Almeida

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Em linhas bem gerais, as parcerias público-privadas (PPPs) podem ser entendidas como uma forma de relacionamento entre os setores público e privado com o objetivo de fornecer bens e serviços à sociedade. Elas se inserem num movimento da Administração Pública por maior governança, por meio do compartilhamento de responsabilidades, riscos e poder entre o Estado, o mercado e a sociedade (ALKETA, 2012).

As opiniões em relação a esse instrumento de execução de políticas públicas são as mais diversas e vão desde o entendimento de que as PPPs reforçam a falta de transparência e participação pública até as argumentações de que elas potencializam a mobilização e a participação social (ALKETA, 2012). O fato é que, em se tratando de PPPs, cada projeto é único e o que garante seu sucesso é uma combinação de diversos fatores, dentre eles a elaboração de uma modelagem adequada, baseada em critérios objetivos de viabilidade técnica e econômica, a governança do projeto e seu monitoramento constante, de forma a possibilitar seu controle social. Os contratos de PPPs são, sem dúvida, contratos de elevada complexidade e requerem, por isso, uma abordagem qualificada do tema.

No caso do Brasil, as PPPs surgem como uma forma de atrair investimentos privados, principalmente para setores de infraestrutura, numa tentativa de ampliar os investimentos em bens públicos e assegurar a prestação de serviços públicos de qualidade no longo prazo. Dentre os fatores que justificam a adoção das PPPs pelo Estado podemos identificar:

O compartilhamento de risco com o setor privado; a redução do prazo para a implantação dos empreendimentos; o estímulo à introdução de inovações; as modernizações e melhorias por parte do

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem as contribuições de Ayala Aparecida Souza Fonseca e Maria Antônia Vieira Martins Starling, assessoras técnicas da Assessoria em Resíduos Sólidos da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).



setor privado de forma a se criar um melhor value for money; a possibilidade de realização de um número maior de projetos; a liberação de recursos públicos para outros projetos prioritários sem condições de retorno financeiro e sem capacidade de serem realizados por meio de concessões tradicionais ou PPPs; e a garantia da qualidade da operação e da manutenção dos serviços concedidos por longo prazo (ALKETA, 2012, p. 82).

O processo de implementação de PPPs no Brasil foi liderado por alguns estados, dentre eles o Estado de Minas Gerais, que editou leis sobre PPPs antes do estabelecimento de um marco legal federal sobre essa modalidade de concessão pública. No caso de Minas Gerais, as PPPs surgiram como um dos instrumentos da reforma administrativa empreendida no Estado a partir de 2003, na tentativa de viabilizar a execução de obras que requeriam um volume elevado de investimentos, numa conjuntura de escassez de recursos financeiros, a partir da tentativa de atração do capital privado e do compartilhamento dos riscos inerentes aos empreendimentos (VILHENA, 2006).

É nesse contexto que, a partir de 2010, começou a ser desenhado o projeto de PPP de resíduos sólidos urbanos (RSU) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e Colar Metropolitano, desenvolvido pelo Governo de Minas Gerais e coordenado por duas secretarias: a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sede), por meio da Unidade de Parcerias Público-Privadas, que concentra a coordenação de todas as PPPs em curso no Estado; e a Secretaria de Gestão Metropolitana (Segem), órgão responsável pelo planejamento e execução de políticas públicas em âmbito metropolitano e que tem como missão promover o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas do Estado, a partir da articulação de seus diferentes atores na busca por soluções compartilhadas, coordenadas e solidárias para os problemas e desafios enfrentados por essas regiões.

## **2 UMA VISÃO GERAL SOBRE AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)**

A PPP é um contrato celebrado entre uma entidade pública e a iniciativa privada, com o objetivo de garantir o financiamento, a construção, a renovação, a gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço.

As PPPs são uma modalidade especial de concessão pública de recente criação no ordenamento jurídico brasileiro. Sua regulamentação foi promulgada, a nível federal, em 2004 por meio da edição da Lei Federal nº 11.079, sendo que a Lei de PPPs de Minas Gerais data de 2003 (Lei Estadual nº 14.868). Entende-se por concessão de serviços públicos o exercício de um serviço público por alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, sendo remunerado pela execução do serviço.

As PPPs são consideradas concessões especiais em virtude de algumas de suas especificidades no que tange à prestação de serviço público e, principalmente, pela existência de uma legislação específica que as regule. Podem ser utilizadas em projetos com duração de 5 a 35 anos e orçamento previsto superior a R\$ 20 milhões de reais.

Existem duas modalidades de PPPs: as concessões patrocinadas e as concessões administrativas. As primeiras são concessões de serviço público que envolvem, além da remuneração do parceiro privado pela Administração Pública, a cobrança direta de tarifa aos usuários. Já as concessões administrativas envolvem somente a remuneração pela Administração Pública, usuária direta ou indireta do serviço. Frisa-se que as PPPs visam à disponibilização de serviços públicos de qualidade a serem mensurados por indicadores de desempenho.

As PPPs são regulamentadas pelas seguintes legislações, a nível federal e estadual, em Minas Gerais, compiladas no quadro abaixo:

**Quadro 1** - Instrumentos normativos aplicáveis às parcerias público-privadas

<b>Legislação</b>	<b>Descrição</b>
Lei Federal nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Lei Federal de Parcerias Público-Privadas
Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995	Lei de Concessões e Permissões
Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
Lei Estadual nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003	Lei Estadual de Parcerias Público-Privadas
Lei Federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995	Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências.
Lei Estadual nº 14.869, de 16 de dezembro de 2003	Cria o fundo PPP do Estado de Minas Gerais, discriminando seus recursos, possíveis alocações e estabelecendo a composição do seu Grupo Coordenador, dentre outras disposições pertinentes.
Decreto Federal nº 5.977, de 1º de dezembro de 2006	Regulamenta o art. 3º, caput e §1º, da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a aplicação às parcerias público-privadas, do art. 21 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e do art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995, para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações, a serem utilizados em modelagens de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública federal, e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 43.702, de 16 de dezembro de 2003	Instala o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas

	(CGPPP) e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 44.565, de 3 julho de 2007	Institui o Procedimento de Manifestação de Interesse em projetos de PPP, nas modalidades patrocinada e administrativa, e em projetos de concessão comum e permissão.
Instrução Normativa nº 06/2011, do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais	Dispõe sobre os procedimentos relativos à contratação de empreendimentos de parcerias público-privadas a serem fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nas Administrações Públicas estaduais e municipais.
Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal	Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive sobre concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.
Portaria nº 614, de 21 de agosto de 2006, da Secretaria do Tesouro Nacional	Estabelece normas a serem observadas no registro contábil dos contratos de PPP.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Contudo, a aplicação da legislação fica condicionada ao disposto na Lei Federal nº 11.079, de 2004, que define para cada contrato administrativo a incidência da legislação de Direito Administrativo. As concessões administrativas são regidas pela Lei Federal de PPPs, com a aplicação restrita de determinados artigos da Lei de Concessões (Lei Federal nº 8.987, de 1995), ao passo que, nas concessões patrocinadas, há a previsão de aplicação subsidiária completa da Lei de Concessões, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 11.079, de 2004.

As parcerias público-privadas apresentam duas formas de pagamento público: por contraprestação pecuniária, após a

realização do serviço e por aporte de recursos, modalidade essa recém-inserida pela Lei Federal nº 12.766, de 2012. A primeira modalidade consiste no pagamento pela Administração Pública à concessionária após a realização de determinado serviço público. Incide no valor pago a avaliação da qualidade do serviço prestado, mensurado por meio de indicadores de desempenho e qualidade. Ou seja, o pagamento é condicionado à prestação do serviço e, dessa forma, não é realizado durante a fase de implantação de infraestrutura necessária à operação da concessão.

A nova redação dos arts. 6º e 7º da Lei Federal de PPPs introduziu o aporte de recursos como modalidade diferenciada de pagamento dentro do contrato de PPP, instituindo a possibilidade de a Administração Pública realizar pagamentos ao longo da fase de implantação da infraestrutura pública em um contrato de concessão, observando-se marcos definidos previamente e que representem entregas dos bens reversíveis da concessão. Tais alterações tornam possível o início do pagamento, pela Administração Pública, antes do início da prestação do serviço como também a possibilidade de se reduzir de forma mais expressiva o custo do projeto. Explica-se, a redução do custo refere-se aos casos em que o investimento inicial a ser feito para a disponibilização da infraestrutura pelo parceiro privado é de grande relevância do ponto de vista financeiro, no qual uma diferença de poucos anos (que antes representava o período de construção ou aquisição de bens reversíveis) para o início do pagamento representa um custo de oportunidade muito elevado.

As PPPs, dessa forma, servem primordialmente para a contratação de projetos de grande porte em que haja a necessidade de investimentos consideráveis – que não poderiam ser suportados exclusivamente pela Administração Pública – e que, em contrapartida, não geram, por si só, receitas suficientes para torná-los atrativos à iniciativa privada sem a atuação da Administração Pública.

São vantagens observadas para cada uma das partes contratantes em uma PPP:

- Administração Pública:
  - Menor necessidade de investimentos diretos, uma vez que os pagamentos vinculam-se à prestação do

- serviço público e são diluídos ao longo do período da concessão;
- Menor necessidade de pessoal, tempo e capital público para implementar os projetos, uma vez que cabe ao parceiro privado operar e manter a infraestrutura e o serviço pelo prazo da concessão;
  - Melhor qualidade do serviço, aferida por indicadores de desempenho e qualidade que impactam diretamente na remuneração do parceiro privado;
  - Maior velocidade de implantação, uma vez que o risco de implantação é repassado ao parceiro privado;
  - Menor custo (*Value for Money*): busca-se quantificar o percentual de eficiência na execução do projeto ao se comparar o custo de realizar determinado serviço público pelo parceiro privado e diretamente pela Administração Pública;
  - Melhor alocação de riscos, por meio da repartição objetiva de riscos entre Administração Pública e o parceiro privado.
- Iniciativa Privada:
    - Fluxo de receita estável ao longo do projeto;
    - Garantias sólidas prestadas pelo Estado, o que assegura a implantação de grandes equipamentos de infraestrutura públicos;
    - Facilidades de obtenção de financiamento;
    - Repartição dos riscos com o Estado, por meio da repartição objetiva de riscos, o que permite visualizar as responsabilidades de cada parte;
    - Geração de fontes alternativas de receita, a partir da exploração comercial do espaço não destinado à prestação do serviço público.

### **3 A PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS URBANOS (PPP-RSU)**

A gestão adequada de resíduos sólidos ainda representa um desafio para grande parte das administrações públicas municipais

brasileiras. Essa realidade pode ser atribuída, em parte, ao recente e acelerado processo de urbanização pelo qual passou o país: há 50 anos, o Brasil ainda era um país majoritariamente agrário, enquanto que em 2010, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), cerca de 85% dos brasileiros já residiam em cidades. Infelizmente, o acelerado crescimento das cidades brasileiras não foi acompanhado pela provisão da infraestrutura e dos serviços urbanos adequados – entre eles, o manejo dos resíduos sólidos – para atender às necessidades de toda essa população (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013).

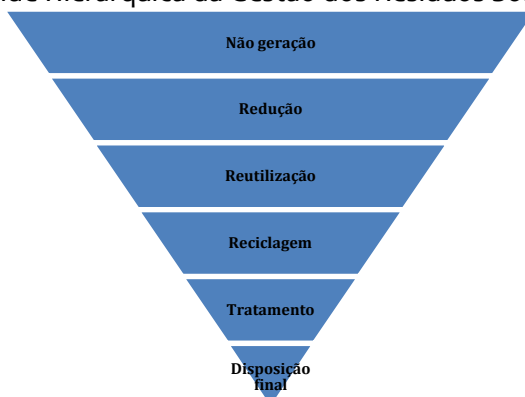
### **3.1 Uma visão geral sobre a problemática da gestão dos resíduos sólidos**

A gestão dos resíduos sólidos no país é atualmente regulamentada, em linhas gerais, pela Lei de Saneamento Básico (Lei Federal nº 11.445, de 2007) e pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei Federal nº 12.305, de 2010. A primeira traça as diretrizes nacionais para o saneamento básico, entendido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: (a) abastecimento de água potável; (b) esgotamento sanitário; (c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e (d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A Lei de Saneamento Básico estabelece, ainda, os princípios fundamentais da política nacional de saneamento básico, a titularidade e a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico, atividades de planejamento e regulação, aspectos técnicos, econômicos e sociais aplicáveis à temática, o controle social dos serviços públicos de saneamento básico, dentre outros.

Já a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece os princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada dos resíduos sólidos no Brasil, além do compartilhamento das responsabilidades pela gestão dos resíduos entre seus geradores e o poder público. Em consonância com as mais avançadas legislações ambientais em vigência no mundo, a Política Nacional de Resíduos Sólidos também apresenta, dentre seus objetivos principais, a não geração, a redução, a reutilização, a

reciclagem e o tratamento dos resíduos e a disposição ambientalmente adequada dos rejeitos. Esses objetivos e a hierarquização dos mesmos, baseada principalmente nos impactos ambientais gerados pelos resíduos e por suas estratégias de manejo, foram sistematizados no que ficou conhecido como a Pirâmide Hierárquica da Gestão dos Resíduos, a qual estabelece uma escala de prioridades e preferências em relação às estratégias e melhores práticas a serem empregadas para a gestão dos resíduos sólidos (SEIXAS, 2012).

**Figura 1** - Pirâmide Hierárquica da Gestão dos Resíduos Sólidos



Fonte: Elaborada pelos autores.

De acordo com a pirâmide acima, a reciclagem – processo de transformação dos resíduos sólidos em insumos ou novos produtos, visando sua reintrodução na cadeia produtiva – ocupa uma posição hierarquicamente anterior às estratégias de tratamento e disposição final de resíduos sólidos, devendo, portanto, ser priorizada em detrimento das alternativas que ocupam uma posição posterior na hierarquia. Essa priorização decorre de uma série de benefícios gerados pela reciclagem, como a economia de matéria-prima gerada pela reintrodução de resíduos na cadeia produtiva e sua capacidade de geração de postos de trabalho e renda. Nesse contexto, a coleta seletiva - processo de separação e recolhimento dos resíduos previamente segregados em sua fonte geradora - é o que viabiliza e garante uma maior eficiência e qualidade da reciclagem (SEIXAS, 2012).



A Política Nacional de Resíduos Sólidos instituiu, ainda, incentivos para que a gestão dos resíduos não seja realizada por cada município de maneira individualizada, mas de forma compartilhada e regionalizada por meio do agrupamento dos municípios em consórcios intermunicipais ou outras soluções regionalizadas afins, no caso das regiões metropolitanas. Em se tratando dos recursos federais destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece, em seu art. 45, que os consórcios públicos têm prioridade na obtenção de incentivos instituídos pelo Governo Federal. Considerando a realidade enfrentada pelas administrações públicas municipais e suas limitações, tanto orçamentárias quanto relativas à disponibilidade de corpo técnico especializado, a opção pela gestão regionalizada dos resíduos tem o objetivo de tornar os gastos públicos mais eficientes e, ao mesmo tempo, aumentar a qualidade dos serviços prestados.

Sobre as alternativas de disposição final dos resíduos sólidos existentes, encontramos, no Brasil, as seguintes modalidades:

- *Lixão ou vazadouro a céu aberto*: local utilizado para disposição final de resíduos sólidos sobre o solo, sem qualquer cuidado ou técnica especial. O lixão caracteriza-se pela total falta de medidas de proteção ao meio ambiente ou à saúde pública;
- *Aterro controlado*: local utilizado para disposição final de resíduos sólidos mediante emprego de algum tipo de técnica ou cuidado especial - entre elas a deposição ordenada dos resíduos e sua cobertura periódica com camadas de terra. Ressalta-se, no entanto, que a adoção das técnicas supracitadas não configura garantia contra os danos ambientais e à saúde pública gerados pela disposição inadequada dos resíduos;
- *Aterro sanitário*: instalação ambientalmente adequada utilizada para disposição final de resíduos sólidos, sob controles técnico e operacional permanentes, de modo que nem os resíduos e nem seus efluentes líquidos e gasosos venham a causar danos à saúde pública e ao meio ambiente.

Para tanto, o aterro sanitário deve ser localizado, projetado, instalado, operado e monitorado em conformidade com a legislação ambiental vigente e com as normas técnicas oficiais que regem a matéria, dentre elas o emprego de sistemas de impermeabilização do terreno, drenagem e tratamento de efluentes líquidos e gasosos (BARROS, 2012).

A tabela abaixo apresenta a forma de disposição final dos resíduos sólidos urbanos (RSU) – resíduos domiciliares, originários de atividades domésticas em residências urbanas; e aqueles procedentes de limpeza urbana, originários das atividades de varrição, limpeza de logradouros e vias públicas e outros serviços de limpeza urbana – adotada pelos municípios brasileiros em 1989, 2000 e 2008. Apesar de ter ocorrido um avanço em direção à disposição adequada dos resíduos ao longo do período analisado, a disposição ambientalmente adequada dos resíduos ainda não é uma realidade na maioria dos municípios brasileiros.

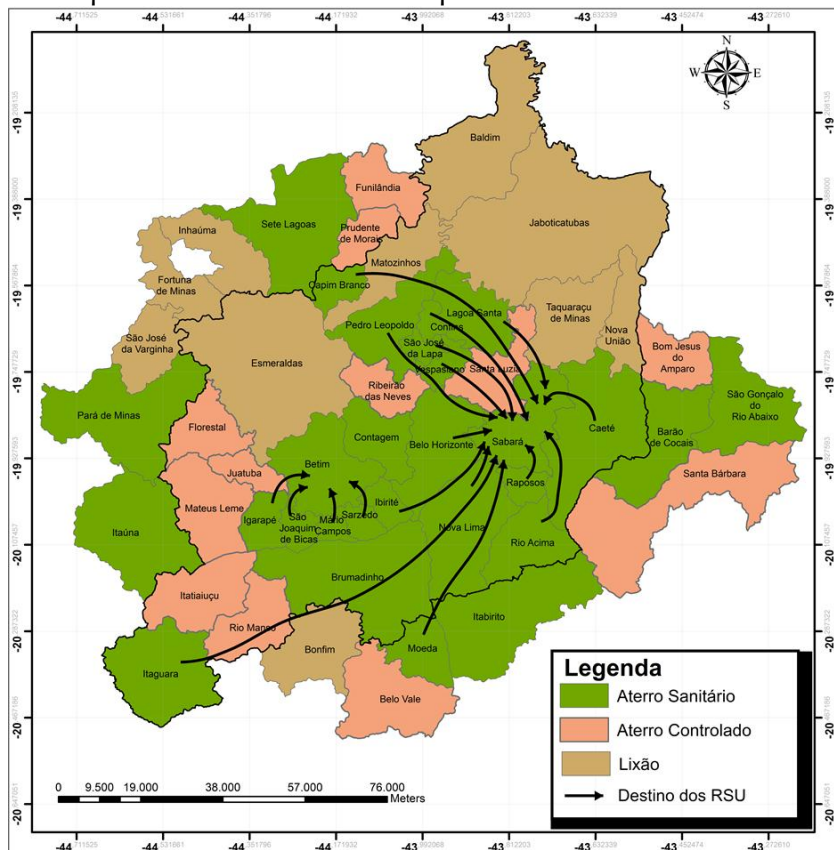
**Tabela 1** - Municípios, segundo modalidade de disposição final de RSU/ Brasil - 1989, 2000 e 2008 (%)

Ano	Lixão	Aterro controlado	Aterro sanitário
1989	88,2	9,6	1,1
2000	72,3	22,3	17,3
2008	50,8	22,5	27,7

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2010, p.60.

No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e Colar Metropolitano, 22 (44%) municípios da região ainda dispunham, em 2012, seus RSU de forma inadequada, em lixões e aterros controlados, conforme mapa abaixo:

**Mapa 1** - Modalidade de disposição final dos RSU adotada pelos municípios da RMBH e Colar Metropolitano



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013, p.65.

É importante destacar, também, que apenas 24 dos 50 municípios que compõe a região possuíam, em 2012, programas de coleta seletiva implantados pelas administrações municipais (GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013).

### 3.2 Histórico do projeto

Com o advento da Política Nacional de Resíduos Sólidos, fixou-se o prazo de agosto de 2014 para que os municípios eliminassem os lixões e aterros controlados ainda em operação no

país. Cientes do desafio e, ao mesmo tempo, limitados por dificuldades técnicas e financeiras, os municípios mineiros recorreram ao Governo do Estado, pedindo auxílio por meio da apresentação, pela Associação Mineira de Municípios (AMM), de uma moção aprovada durante o 27º Congresso Mineiro de Municípios. A moção, datada de 06 de maio de 2010, versava sobre a necessidade de participação do Governo do Estado na implementação de soluções sustentáveis para a gestão de resíduos sólidos em Minas Gerais.

O Governo do Estado, sensível a essas demandas, já vinha promovendo estudos visando à formação de uma proposta de agrupamento de municípios para a realização da gestão integrada dos RSU no estado. Tais estudos deram origem, em 2010, aos Arranjos Territoriais Ótimos (ATOs), resultado da elaboração, pela Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), do “Plano Preliminar de Regionalização para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos”, uma proposta técnica respaldada pela legislação que buscava a viabilidade técnico-econômica da gestão integrada de RSU para todos os municípios mineiros. Os ATOs foram desenvolvidos a partir de parâmetros técnicos, que levaram em consideração critérios de três pilares: (a) logística e transporte, (b) aspectos socioeconômicos e (c) geração e tratamento de RSU.

Foram formados, inicialmente, 285 agrupamentos que, posteriormente, originaram 51 ATOs, os quais servem como referência para a formação de consórcios intermunicipais em todo o estado. O consorciamento, conforme já discutido anteriormente, é considerado uma forma eficiente de se garantir a viabilidade da gestão dos resíduos sólidos e que compreende, além da disposição final adequada, sistemas complementares como coleta seletiva, compostagem, reciclagem, educação ambiental e planejamento constante.

Em paralelo, no âmbito metropolitano vinham sendo desenvolvidos estudos e diagnósticos visando à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da RMBH, instrumento de planejamento metropolitano que tem a função de potencializar a adoção de soluções integradas e regionalizadas entre os municípios metropolitanos. No que se refere à gestão de resíduos sólidos, o plano, em sintonia com a Política Nacional de

Resíduos Sólidos, enfatizou a necessidade da adoção de soluções regionalizadas para a gestão dos resíduos sólidos na região.

Nesse contexto é que, no âmbito metropolitano – e em face do disposto no art. 25, §3º, da Constituição Federal, regulamentada no Estado de Minas Gerais pela Lei Complementar Estadual nº 89, de 2006, que criou a RMBH –, preconizou-se o arranjo metropolitano, compartilhado entre Estado e municípios, para o planejamento e execução conjunta de serviços públicos de gestão de resíduos sólidos. Assim, no decorrer das discussões sobre as alternativas para a destinação adequada dos resíduos em âmbito estadual, iniciada na Fundação Estadual do Meio Ambiente (Feam), adquiriu relevo a proposta de solução pela via da PPP, modelada a partir da transferência dos serviços de gestão dos resíduos dos municípios para o Estado, com vistas a se obter uma solução regionalizada.

A ideia de se utilizar da ferramenta PPP para a destinação final de resíduos sólidos urbanos foi submetida à apreciação do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPPP) – órgão responsável por elaborar o Plano Estadual de PPPs, bem como aprovar editais, contratos, seus aditamentos e prorrogações, vinculados à Governadoria do Estado e presidido pelo Governador do Estado – pela primeira vez em junho de 2010, que aprovou o início dos estudos que deram origem ao projeto. A etapa seguinte foi a publicação do Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), instrumento destinado a divulgar o desejo da Administração Pública de obter subsídios junto à iniciativa privada, para a consolidação de uma parceria. O PMI tem como objetivos centrais levantar, junto aos interessados no mercado e no setor público, estudos de viabilidade, levantamentos, investigações, dados, informações técnicas, projetos ou pareceres para projetos de PPP, bem como para projetos de concessão comum e permissão de serviços públicos (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS, 2009).

O supracitado PMI foi concluído em 15 de abril de 2011 e contou com participação de 141 municípios, além do recebimento de estudos técnicos dos mais variados graus de profundidade de 17 empresas que atuam no setor. Na ocasião, 40 dos então 48 municípios integrantes da RMBH e Colar Metropolitano enviaram

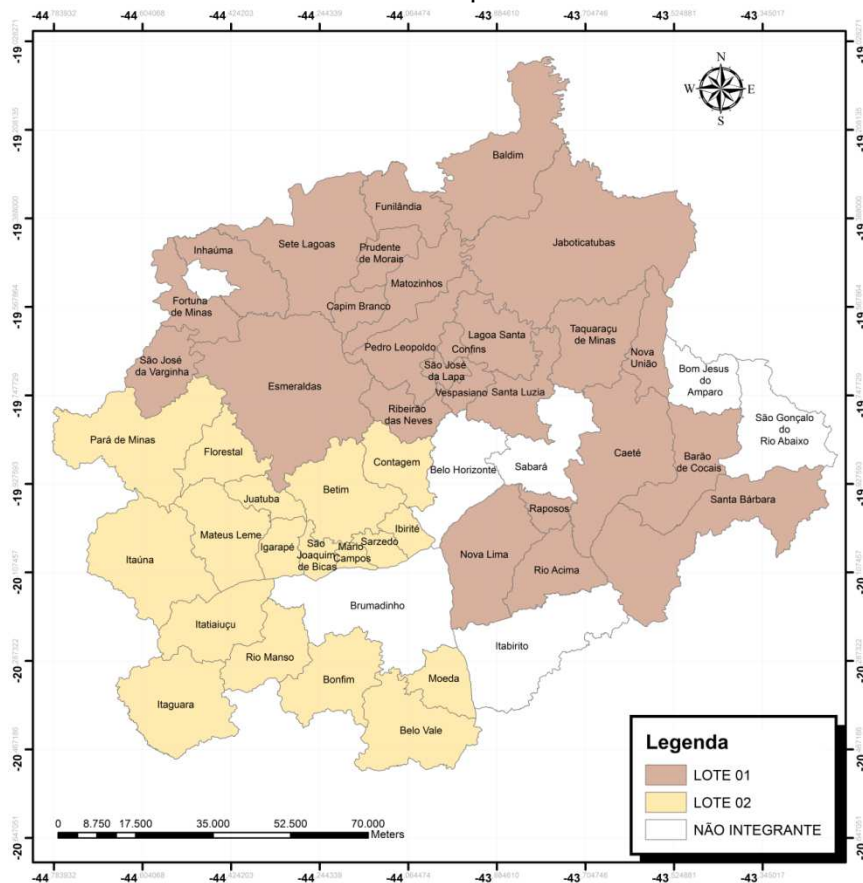
manifestações de interesse em relação ao projeto. Naquele momento, 37% dos municípios da RMBH e Colar Metropolitano dispunham seus resíduos em lixões e 29% em aterros controlados, ou seja, dois terços dos municípios da região dispunham seus RSU de maneira inadequada.

Após uma consolidação inicial dos relatórios recebidos do PMI, o Estado de Minas Gerais entendeu ser necessária a escolha de uma região para a realização de um “projeto-piloto”. Novamente, o projeto de PPP para destinação final de resíduos sólidos foi submetido à apreciação do CGP que, em 27 de maio de 2011, aprovou o projeto de “Parceria Público-Privada (PPP) para a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos RSU na RMBH e Colar Metropolitano”.

### **3.3 A Parceria Público-Privada (PPP) para transbordo, tratamento e disposição final de Resíduos Sólidos Urbanos (RSU) da Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano**

A PPP para a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos RSU na RMBH e Colar Metropolitano envolve a exploração, mediante concessão administrativa, dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final de RSU em 44 municípios da RMBH e Colar Metropolitano, os quais foram agrupados em dois lotes de licitação conforme mapa 2:

## Mapa 2 - Municípios integrantes do projeto de PPP para a exploração dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final dos RSU na RMBH e Colar Metropolitano



Fonte: GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, 2013, p.156.

O valor global do projeto é de aproximadamente R\$ 2,2 bilhões de reais, a serem desembolsados ao longo dos 30 anos de duração da parceria. Serão geridos, ao longo desses 30 anos, em média, cerca de 3.000 toneladas de RSU diariamente, o que representa cerca de 20% dos RSU gerados em todo o Estado de Minas Gerais. A licitação será do tipo melhor técnica e menor valor pago por tonelada de RSU. O valor teto de referência para a licitação, em cada lote, gira em torno de R\$ 70,00 por tonelada de

RSU, sendo que, destes, R\$ 18,00 serão custeados pelos municípios. O Estado arcará, portanto, com a maior parte dos custos do projeto.

Em contrapartida ao aporte de recursos por parte do Estado, o município assume o compromisso, por meio de Contrato de Programa firmado com o Estado de Minas Gerais, de desenvolver e implantar políticas de coleta seletiva e de apoio às organizações de catadores de materiais recicláveis, além de se comprometer com o alcance de metas relacionadas à coleta seletiva. A assinatura do Contrato de Programa pelo município é o que garante sua adesão ao projeto. É importante ressaltar que, no caso do Brasil, a Constituição Federal estabelece que o município é o titular dos serviços de saneamento básico, dentre eles a gestão dos resíduos sólidos (BRASIL, 1988). No entanto, o Supremo Tribunal Federal (STF), em recente julgamento finalizado em 2013, entendeu que, no caso das regiões metropolitanas brasileiras, essa competência é compartilhada com o Estado.

Os municípios deverão, portanto, apoiar a estruturação de organizações de catadores de materiais recicláveis, que hoje se fazem presentes em apenas 29 municípios da RMBH e Colar Metropolitano, além de implementar e ampliar seus programas oficiais de coleta seletiva.

O critério melhor técnica da licitação será avaliado pelo chamado Coeficiente Ambiental: um fator que representa a disposição do parceiro privado em reduzir o percentual de RSU aterrados ao longo do período da concessão, provendo soluções ambientalmente mais adequadas para sua destinação final. Além disso, o Coeficiente Ambiental funciona como um incentivo financeiro à redução do percentual aterrado e impacta de forma direta na remuneração a ser recebida pelo parceiro privado, figurando como um dos componentes de seus indicadores de desempenho.

O projeto prevê, a cargo do parceiro privado, a implantação de uma infraestrutura de gestão de RSU específica, composta por estações de transbordo, situadas num raio máximo de 12 km do centro dos municípios, e centrais de tratamento de RSU. Uma estação de transbordo consiste numa estação de armazenamento temporário de resíduos, onde os RSU entregues pelos caminhões de coleta municipal serão transferidos para caminhões com maior



capacidade de carga para serem, em seguida, levados às centrais de tratamento. Já as centrais de tratamento contarão com equipamentos de tratamento de RSU, além de um aterro sanitário, onde será feita a disposição final dos resíduos.

O projeto encontra-se em estágio bastante avançado, tendo sido submetido a consultas e audiências públicas visando a assegurar sua ampla divulgação e permitindo a construção de um processo participativo de elaboração e aperfeiçoamento do projeto, a partir do envolvimento dos diferentes atores que hoje atuam diretamente com gestão de RSU, além da própria sociedade. Ao longo desse período, o projeto vem passando por constantes aprimoramentos e o edital de licitação foi publicado em 9 de outubro de 2013.

### **3.4 Aspectos socioambientais do projeto**

Alguns aspectos do projeto, em razão de seu caráter inovador tanto do ponto de vista ambiental quanto social, merecem destaque. Em primeiro lugar, são claros os benefícios ambientais e de saúde pública gerados a partir da implantação de infraestruturas ambientalmente adequadas de disposição final de RSU na RMBH e Colar Metropolitano e do encerramento dos lixões e aterros controlados ainda em operação na região.

O projeto incentiva a ampliação da coleta seletiva pelos municípios, realizada em parceria com as organizações de catadores de materiais recicláveis, conforme estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Esse estímulo se dá, principalmente, por meio de um mecanismo de incentivo financeiro aos municípios, além da economia gerada pela redução dos custos municipais com disposição final de RSU: a cada tonelada de resíduos que as organizações de catadores de materiais recicláveis comercializarem, os municípios receberão, em forma de crédito, 50% da “economia” realizada pelo Estado, tendo em vista que aquela tonelada de resíduos não deu entrada nas estações de transbordo e, conseqüentemente, não gerou uma obrigação de pagamento pelo Estado ao parceiro privado.

O fato de a coleta seletiva estar posicionada numa etapa anterior ao início das atividades dos parceiros privados que forem

operar o sistema – uma vez que a atuação dos parceiros privados somente se inicia a partir das estações de transbordo –, aliado aos mecanismos de incentivo à ampliação da coleta seletiva presentes no projeto, reforça a possibilidade de ampliação dos níveis de coleta seletiva e reciclagem da região, além de fomentar o desenvolvimento de um mercado atrativo à instalação de indústrias recicladoras na RMBH, capazes de gerar renda e emprego de qualidade num setor em franca expansão no Brasil e no mundo: a indústria “verde”. Atualmente, a maior parte da produção de recicláveis da região escoam para o mercado paulista, dada a incapacidade da indústria local em absorver a produção de recicláveis gerados nos municípios da RMBH e do Colar Metropolitano.

Além disso, o contrato da PPP somente garante a entrega aos parceiros privados de 70% dos RSU gerados nos municípios, justamente para possibilitar a ampliação dos níveis de coleta seletiva e reciclagem da região ao longo dos 30 anos de execução do contrato. O projeto estabelece, ainda, metas de coleta seletiva para os municípios, implementada, como já mencionado, em parceria com as organizações de catadores de materiais recicláveis, revisadas periodicamente e acompanhadas de instrumentos que visem seu efetivo cumprimento. A aferição dessas metas está vinculada ao “Bolsa Reciclagem”, programa pioneiro do Governo de Minas que promove a remuneração das organizações de catadores de materiais recicláveis pelos serviços ambientais prestados, além estimular a formalização e a regularização jurídica desses empreendimentos.

Como é possível perceber, os temas da coleta seletiva e da inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis foram tratados, no projeto, de forma integrada e articulada com as políticas do Governo do Estado focadas na temática, além das diretrizes federais estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Outra inovação importante introduzida pelo projeto diz respeito ao Coeficiente Ambiental, já apresentado no item anterior. Como o Coeficiente Ambiental é um incentivo ao não aterramento de resíduos, ele representa, na prática, um instrumento de preservação ambiental que visa a incentivar, ao longo da execução

do projeto, a redução do nível de aterramento de RSU praticado, buscando, conseqüentemente, reduzir o passivo ambiental resultante da utilização dessa tecnologia. As experiências de países que já avançaram em suas políticas de gestão de resíduos mostram que, do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, os aterros sanitários, ainda que ambientalmente adequados, significam um desperdício de recursos naturais – terra e outros recursos – que poderiam ser melhor aproveitados a partir do emprego de tecnologias mais sustentáveis de tratamento de resíduos.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como apresentado ao longo do artigo, o projeto de gestão regionalizada de RSU na RMBH e Colar Metropolitano, a ser implementado por meio de uma parceria público-privada, possibilitará a atuação, de forma coordenada, do Governo do Estado, dos municípios e da iniciativa privada, de forma a viabilizar a gestão ambientalmente adequada dos RSU gerados na região. Cabe destacar que o projeto se encontra em sintonia com as diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, além de estar alinhado com o recente posicionamento do Supremo Tribunal Federal que determinou a competência compartilhada entre Estado e municípios para a gestão dos serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas brasileiras.

Dentre os potenciais benefícios gerados pelo projeto podemos identificar a redução dos custos da gestão dos RSU como um todo, o aumento da qualidade dos serviços prestados, além do fomento à ampliação dos índices de coleta seletiva e reciclagem com a inclusão socioproductiva de organizações de catadores de materiais recicláveis. Além disso, o projeto ainda prevê o aproveitamento energético dos gases gerados nos aterros sanitários, além de tratamento de parte dos resíduos coletados, com a conseqüente redução do volume de resíduos aterrados.

Todas as etapas de modelagem do projeto já foram cumpridas, tendo o mesmo passado por uma série de aprimoramentos. Na sequência, inicia-se a etapa de licitação para a definição dos parceiros privados que ficarão responsáveis pela construção da infraestrutura e operação dos serviços. É certo que

grande parte dos desafios envolvidos num projeto deste porte, especialmente em razão do seu caráter pioneiro, surgirão ao longo das fases de implementação e operação do projeto, o que confere aos processos de monitoramento e fiscalização do mesmo extrema relevância para a garantia do sucesso da iniciativa.

## REFERÊNCIAS

ALKETA, Peci et al. Parcerias público-privadas em Minas Gerais: racionalidade técnica versus política. **Contabilidade, Gestão e Governança**. Brasília, 2012, v. 15, n. 1, p. 80-95.

BARROS, Raphael Tobias de Vasconcelos. **Elementos de Gestão de Resíduos Sólidos**. Belo Horizonte: Tessitura, 2012.

BARTHOLOMEU, Daniela Bacchi; CAIXETA-FILHO, Jose Vicente (orgs.) **Logística ambiental em resíduos sólidos**. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. 168 p.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos**: Região Metropolitana de Belo Horizonte e Colar Metropolitano. Belo Horizonte: Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem), Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2013. Disponível em: <[http://www.metropolitana.mg.gov.br/system/attachments/148/original/2013\\_02\\_06\\_PLANO-METROPOLITANO-RES%C3%84DUOS-S%C3%93LIDOS\\_v20.pdf?1366985211](http://www.metropolitana.mg.gov.br/system/attachments/148/original/2013_02_06_PLANO-METROPOLITANO-RES%C3%84DUOS-S%C3%93LIDOS_v20.pdf?1366985211)>. Acesso em: 23 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS. **Manual de Operações do Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais**. Unidade Central de Parcerias Público-Privadas (PPPs). 2009. Disponível em: <[http://www.ppp.mg.gov.br/biblioteca/downloads/Manual\\_Operacoes\\_PPP\\_Ingles\\_Portugues.pdf](http://www.ppp.mg.gov.br/biblioteca/downloads/Manual_Operacoes_PPP_Ingles_Portugues.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2013.

SEIXAS, Camila do Couto (2012). **Waste pickers cooperatives, sustainability and social inclusion: a case study of the implementation of a sustainable Municipal Solid Waste**

**Management program in the municipality of Belo Horizonte, Brazil.**  
2012. 153f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)  
– Universidade Harokopio, Atenas.

VILHENA, Renata et al. **O Choque de Gestão em Minas Gerais:**  
políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte:  
Editora UFMG, 2006.

---

**MACROZONEAMENTO METROPOLITANO: PROJETO EM  
CONSTRUÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO  
HORIZONTE (RMBH)**

Roberto Luís Monte-Mór

## 1 INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

A dimensão estruturante da organização do território é, sem sombra de dúvida, o maior desafio e a questão central em qualquer planejamento metropolitano, hoje e sempre. Como organizar um território onde se habita, produz e vive? Para que e por quais interesses deve se orientar essa organização? Como atender às demandas do crescimento da economia, impessoais e centradas no lucro; às demandas de luxo e conforto das classes dominantes, as quais exercem, de muitos modos, sua hegemonia; das ameaças da vida coletiva contemporânea – as crises ambientais e de transportes, a violência crescente, a pobreza e a criminalidade permanentes e concentradas, as drogas, o tráfico e a anomia social - ; enfim, como articular as demandas em conflito que se manifestam na luta pela apropriação e controle do espaço metropolitano? Em suma, como assegurar estabilidade econômica e política e o fortalecimento permanente da justiça social e ambiental, necessários a qualquer projeto de vida coletiva de forte base territorial, como o é uma “região metropolitana”?

O zoneamento não pode responder a todas essas questões ou resolver os problemas. No entanto, o ordenamento do território pode sim contribuir para o projeto de vida coletiva, pois o zoneamento é peça fundamental do planejamento metropolitano, tal como aquele iniciado no Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/RMBH). Dir-se-ia que separar funções, juntar atividades, definir padrões de ocupação e uso do solo e criar formas coletivas de gestão - e de fluxos de informação - pode contribuir para proteger os espaços coletivos, facilitar os movimentos, potencializar a produção, as complementações e trocas, reduzir ou evitar os conflitos de usos e criar espaços mais adequados à vida coletiva.

---

<sup>1</sup> Este texto é tributário do esforço de inúmeros pesquisadores que participaram do Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/RMBH), particularmente nas partes referentes à proposta para o Macrozoneamento Metropolitano da RMBH. Eventuais erros e responsabilidades são, todavia, do autor.



Organizar o território é uma questão central em qualquer sociedade, e sempre o foi. A ideia de zoneamento é intuitiva; animais definem zonas diferenciadas nos territórios que ocupam ou frequentam em função do acesso aos bens e serviços que a natureza lhes provê (mesmo quando é uma natureza segunda). Populações tradicionais, nativas ou pré-modernas organizam seus espaços de vida e de trabalho de forma a garantir seu bem-estar e a permanência das suas condições de reprodução coletiva: espaços para caça, agricultura, medicina, festas e rituais, mortes, entre inúmeros outros. Há, assim, uma dimensão de ‘zoneamento’ intrínseca ao sentido de organização do território, e vice-versa. Conjuntos vários de informações, necessidades e valores e, assim, formas diversas de se organizar os territórios devem ser identificadas e discutidas para integrar um zoneamento, mesmo que seja metropolitano. Há necessariamente espaços de comando; de concentração da riqueza e de pobreza (extrema) a serem também extirpados; espaços para privilégio da produção, mas hoje necessariamente espaços também voltados para a preservação; ao final, tudo isso há de estar articulado ao espaço de vida, ao valor de uso do território, ao fortalecimento dos espaços adequados às necessidades complexas das populações locais.

Pode o zoneamento contribuir para mediar ou reduzir os imensos conflitos de interesses manifestos no território metropolitano? Pode o zoneamento contribuir para um projeto de articulação política, emancipação social e construção de cidadania metropolitana, tal como preconizado no Plano Metropolitano?

Como prática técnico-científica aplicada à gestão do território e formalizada no planejamento estatal, o zoneamento nasceu no século XIX e se consolidou ao longo do século XX, particularmente nas cidades onde floresceu rápida e intensamente. Há quase dois séculos, o zoneamento urbano define, nas cidades grandes e médias, padrões de uso de solo e de convivência de funções, algumas banidas, outras permitidas e outras até incentivadas segundo intenções de planejamento. Para além das leis que regulam usos e funções no território, instrumentos técnicos como taxas de ocupação, coeficientes de utilização, tamanhos e alturas de edificações, entre muitos outros, são definidos e utilizados para que os sistemas de gestão pública possam exercer formas várias de

controle dos processos de uso e ocupação do solo – coletivo e individual, público e privado – com o objetivo explícito de maximizar a organização do espaço social para o bem-estar da comunidade que ali vive e frequenta.

Evidentemente, a luta política pelo controle da apropriação do território e pela produção do espaço envolve uma multiplicidade crescente e complexa de atores, desde grandes corporações transnacionais até associações de bairros, entre os múltiplos grupos sociais e capitais organizados que defendem seus interesses, privados ou coletivos. O Estado, no entanto, nas suas várias escalas e setores de atuação, é sempre protagonista na organização do território e na regulação da produção e apropriação do espaço urbano e regional, mesmo que parcelas do capital tenham cada vez maior influência e autonomia. De outra parte, a sociedade civil, a cada dia mais organizada para os embates sociopolíticos e culturais ligados aos seus interesses territoriais, tem aumentado também sua participação (legitimada) nos processos de decisão sobre a produção e controle do espaço social.

Assim, diante da complexidade da vida contemporânea, o zoneamento transbordou as cidades e ganhou outros níveis de organização no território. O zoneamento em áreas industriais, no campo, em áreas de atividade agropecuária, nos transportes e outros setores centrais para a organização do território tem proliferado e tomado formas complexas. Além disso, ganhou novos contornos ao ser redefinido pela questão ambiental, diante da necessidade de se (re)adaptar o uso do território – particularmente o território da produção - e reorganizar o espaço de vida segundo padrões e condições ecologicamente sustentáveis. O zoneamento agrícola ganhou um sentido mais amplo, de caráter ambiental – Zoneamento Agroecológico. O zoneamento de riscos ambientais e climáticos também veio se impor como necessidade e chegou-se, por fim, às preocupações mais totalizantes com a sustentabilidade do território, dando origem ao já famoso ZEE – Zoneamento Econômico-Ecológico. Nesse sentido, a antiga regulação das condições urbano-industriais para organização da produção e do espaço de vida foi também estendida ao espaço regional, agora com conotação ambiental. Um ponto importante é o seu corte interclassista, em que as questões ligadas ao espaço de vida

ganham, em muitos casos, um sentido unificador na dimensão política do cotidiano, visto que nessas dimensões o ordenamento é mais aceito, exatamente nas quais as contradições na luta pelo espaço, pelo direito à cidade e ao espaço de vida são menos visíveis.

Surpreendentemente, no entanto, nas regiões urbanizadas em torno das metrópoles – as regiões metropolitanas, tanto no Brasil como no mundo –, são poucas as experiências de ‘zoneamento metropolitano’. Estudos e planos metropolitanos diversos tratam de questões de uso do solo e da definição de áreas especiais sem, contudo, construírem um amplo (macro)zoneamento de caráter e âmbito metropolitanos. O Zoneamento Industrial Metropolitano de São Paulo (RMSP), o Zoneamento Geográfico da Região Metropolitana de Londrina (RML) e alguns zoneamentos em cidades norte-americanas e europeias são exemplos parciais e, mesmo assim, pouco conhecidos e difundidos. De fato, os zoneamentos em outras escalas, como nos planos diretores municipais, ainda que aceitos tecnicamente, têm tido, na verdade, pouca efetividade na aceitação política; e consequente implementação. São incorporados às políticas públicas quase apenas quando interferem no uso e ocupação do solo nas áreas mais adensadas e/ou disputadas pelo setor imobiliário.

## **2 A PROPOSTA DE ZONEAMENTO METROPOLITANO EM BELO HORIZONTE**

Em Belo Horizonte, o macrozoneamento metropolitano é uma proposta do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/RMBH), na sua Dimensão Estruturante da Territorialidade. É proposto como um Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano, sendo um desdobramento da Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo. Em que pese o recorte transdisciplinar adotado no PDDI/RMBH, que implicou a criação de quatro Eixos de Integração Temática – Acessibilidade, Seguridade, Sustentabilidade e Urbanidade – para organizar as 23 políticas e dezenas de programas, projetos e ações integradas previstos no PDDI, as duas dimensões estruturantes – a territorial e institucional – permaneceram centrais e, de fato, estruturadoras. Ao fim e a

cabos, o que se espera, acima de tudo, de um plano metropolitano (ou urbano) é que ele seja capaz de dar diretrizes de organização territorial ao espaço social do qual se ocupou e, nesse sentido, o macrozoneamento é o principal instrumento de orientação para um ordenamento do território metropolitano. Consequentemente, deve ser um referencial central para o ordenamento dos municípios que compõem a região metropolitana, não apenas nas suas áreas urbanizadas, mas em todo o seu território. Nesse sentido, o PDDI propôs a elaboração do Macrozoneamento Metropolitano também com o sentido de criar um instrumento de integração entre os diversos municípios e as ações do Estado e do próprio Governo Federal, orientando as ações públicas nas diversas escalas do poder e reconhecendo e fortalecendo a necessidade de articulação entre os municípios para ações de caráter integrado intermunicipal (e supramunicipal).

Por outro lado, o Macrozoneamento da RMBH deve permitir também que se estabeleçam condições para a materialização de diversas das propostas do PDDI/RMBH no território metropolitano em várias de suas políticas e programas, que necessitam ter claramente explicitadas suas territorialidades. Ademais, ele deverá ser central na orientação e balizamento dos processos de revisão de Planos Diretores Municipais, cuja urgência vem sendo reiteradamente manifesta por membros do poder público e da sociedade civil.

Portanto, o Macrozoneamento Metropolitano é instrumento crucial de planejamento para que se avance na proposta de reestruturação territorial metropolitana segundo as seguintes diretrizes gerais emanadas do PDDI<sup>2</sup>:

---

<sup>2</sup> Partes do texto que se segue foram adaptadas da Proposta para Elaboração do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), submetida pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, da FACE-UFMG, à chamada pública de projetos feita pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano, baseando-se no referido Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano, do PDDI/RMBH.

a) Criação e/ou fortalecimento de centralidades urbanas em rede, implicando a promoção de melhor distribuição e descentralização do emprego, do comércio e dos serviços públicos e privados, da redução da dependência em relação ao núcleo central de Belo Horizonte e a criação de oportunidades de desenvolvimento para áreas periféricas;

b) Planejamento da expansão da ocupação do território, levando em consideração a necessidade de mobilidade intermodal que propicie a articulação e o deslocamento em uma metrópole estruturada em rede;

c) Intensificação do uso do espaço urbanizado existente, a partir da recuperação de edificações e áreas degradadas, aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos, abertura de áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos para lazer e recreação;

d) Redução da pressão da expansão urbana sobre áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas, valorizando áreas destinadas à produção agropecuária, e estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana;

e) Ampliação das áreas permeáveis urbanas, restauração e revitalização de cursos d'água, controle da expansão imobiliária, industrial e minerária sobre áreas de interesse para abastecimento e conservação da biodiversidade;

f) Consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo que expresse as políticas de reestruturação territorial do PDDI, possibilitando que os municípios e o sistema de planejamento metropolitano possam exercer seu papel regulador nas disputas pelo espaço metropolitano, fazendo prevalecer o interesse coletivo metropolitano.

Partindo de pressupostos explícitos do PDDI/RMBH – em particular, o sentido de “cidadania metropolitana” e de construção de um “Pacto Metropolitano” – a elaboração do Macrozoneamento da RMBH deve envolver um amplo processo de mobilização pública e participação popular. A construção político-institucional de estratégias compartilhadas para implantação do Macrozoneamento por parte dos municípios, do estado e da sociedade civil deve perpassar por todo o processo de elaboração, garantindo que as

propostas tenham legitimidade sociopolítica e expressem as reais demandas metropolitanas. Dessa forma, deve ser assegurada a participação dos 34 municípios integrantes da RMBH, do Governo do Estado, bem como das instituições públicas e privadas de relevante interesse regional e dos representantes de interesses sociais, culturais e econômicos da sociedade civil organizada.

O Macrozoneamento deverá se orientar ainda pelas seguintes diretrizes específicas do Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano (PDDI/RMBH):

- Promover a reestruturação territorial metropolitana com vistas à redução das desigualdades socioespaciais;
- Assumir o sistema viário e de transportes como indutores da ocupação e uso do solo;
- Reforçar a organização espacial das centralidades em rede para promover acesso mais amplo e equitativo às oportunidades de desenvolvimento;
- Fortalecer (sub)centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades de nível intermediário para equilibrar a ocupação do território e ampliar o acesso a bens e serviços públicos e privados;
- Reconhecer o direito à cidade e ao espaço cotidiano, garantir a função social da propriedade e fortalecer a recuperação parcial dos investimentos públicos através da adoção integrada dos instrumentos do Estatuto da Cidade em nível metropolitano;
- Garantir o uso habitacional como uso estruturante da metrópole;
- Promover a implementação dos Complexos Ambientais Culturais metropolitanos, com uso de interesse coletivo, valorizando as três principais unidades de paisagem da RMBH – Quadrilátero Ferrífero, Área Cárstica e a Depressão Belorizontina – com vistas a fortalecer uma vocação metropolitana cultural e turística;
- Valorizar as dimensões ambiental, cultural e social no processo de disputa pelo espaço, para além da dimensão econômica;

- Garantir a proteção e a recuperação dos recursos hídricos das três bacias hidrográficas da RMBH – bacias dos rios Velhas, Paraopeba e Pará;
- Prever espaços adequados para instalação de novas atividades produtivas compatíveis com o crescimento da RMBH e seu papel na rede urbana estadual e nacional;
- Garantir localizações adequadas para atividades diversas que disputam e estruturam o território metropolitano – habitação, produção industrial, comércio, serviços etc.;
- Valorizar e proteger áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal e estimular atividades produtivas sustentáveis e criativas na fronteira rural/urbana;
- Compatibilizar a expansão imobiliária, industrial e minerária com a preservação das áreas de interesse para abastecimento e conservação da geodiversidade e da biodiversidade;
- Intensificar o uso do espaço urbanizado, recuperar edificações e áreas degradadas, aproveitar vazios urbanos e parcelamentos vagos e promover áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos;
- Conter a expansão urbana periférica e reduzir a pressão sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas.

O Macrozoneamento Metropolitano implica a definição de Zonas de Interesse Metropolitano (ZIM), entendidas como territórios delimitados da região metropolitana em que o interesse metropolitano seja preponderante sobre o interesse local, especialmente no que se refere a um ou mais dos seguintes temas transversais à Proposta de Reestruturação Territorial Metropolitana do PDDI/RMBH:

- a) estrutura territorial metropolitana: rede de centralidades e eixos de estruturação e rede integrada de mobilidade intermodal;
- b) complexos ambientais e culturais (CACs);
- c) desenvolvimento socioeconômico sustentável;
- d) expansão metropolitana da mancha urbana;

- e) bens comuns de alcance metropolitano: áreas de preservação, recursos hídricos etc;
- f) habitação, informalidade e vacância fundiária;
- g) equipamentos de abrangência metropolitana;
- h) obras públicas de abrangência metropolitana.

As Zonas de Interesse Metropolitano deverão ser diferenciadas entre si, prevendo parâmetros urbanísticos, territoriais e espaciais distintos conforme o interesse metropolitano de cada uma, assim como estratégias de estruturação territorial, de organização espacial e de desenvolvimento sintonizadas com as políticas metropolitanas definidas no PDDI. O Macrozoneamento e suas atualizações deverão estar disponíveis em sistema de informações metropolitanas *online*, com acesso irrestrito. Propõe-se, ainda, que o Macrozoneamento seja revisto com periodicidade máxima de 10 anos, de forma que possa se tornar também referência para a revisão periódica dos Planos Diretores Municipais.

No que diz respeito ao marco regulatório e institucional de referência, destacam-se - além da Lei Estadual nº 18.024/2009 (Lei Florestal de Minas Gerais), a Lei Federal de Loteamentos nº 6.766/1979 e suas alterações (Lei nº 9.785/1999) e o Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial (PL nº 3.057 e o respectivo substitutivo de 2000) - a Lei nº 11.977/2009, que além de instituir o Programa Minha Casa Minha Vida dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos, a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como o Estatuto das Cidades, os respectivos Planos Diretores e Leis de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Municipais, e o Projeto de Lei nº 3.078/2012 (em tramitação), que dispõe sobre a gestão unificada da função pública de interesse comum do solo metropolitano no Estado e define o zoneamento como instrumento de gestão metropolitana.

A compatibilização das várias áreas transversais e dos eixos de integração temática utilizados no PDDI com a rigidez instrumental de um zoneamento é um dos desafios que se colocam ao trabalho, tanto da equipe técnica quanto dos gestores públicos e da própria população envolvida. A definição das ZIMs – Zonas de Interesse Metropolitano será central para o bom andamento dos trabalhos e para a definição do âmbito e natureza do processo político de



gestão que se pretende implantar tendo o Macrozoneamento Metropolitano como instrumento central. Para tanto, o processo participativo e mobilização social devem permitir a construção de um trabalho mais democrático, social e culturalmente legitimado.

Nesse sentido, o Macrozoneamento prevê, também, a articulação para implantação de Lugares de Urbanidade Metropolitana (LUMEs), tal como propostos no PDDI/RMBH. A experiência piloto prevista para implantação na metrópole e em cada um dos eixos de expansão metropolitana – vetores norte, sul, noroeste e leste – deverá constituir projeto referencial para a criação, e futura ampliação, de um processo permanente de troca de informações para o planejamento metropolitano (e municipal, certamente). A Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a qual espera a participação de outras universidades já atuantes no espaço metropolitano, assumirá papel central nesse processo, ampliando sua presença nas áreas de pesquisa e extensão na região metropolitana, fortalecendo a formação de técnicos das mais variadas disciplinas para uma atuação permanente sobre as questões metropolitanas e aprofundando o diálogo entre universidade(s) e região. Estágios supervisionados de equipes multidisciplinares de alunos deverão contribuir ativamente para a construção e implantação de um processo compartilhado de planejamento e gestão metropolitana, tal como preconizado no PDDI.

Os limites e possibilidades de um macrozoneamento metropolitano serão testados nessa experiência na RMBH. Enquanto trabalho tecnoburocrático de gabinete, já sabemos das limitações das propostas de um zoneamento, amparadas apenas pelas leis municipais na maioria das vezes não cumpridas pela inadequação política e cultural às realidades locais, pressões econômicas dos capitais financeiros e imobiliários, dificuldades de fiscalização, entre outros. No caso metropolitano, o qual possui aparato legal de controle do uso e ocupação do solo muito frágil, as dificuldades são maiores. Por outro lado, o modo como o processo de planejamento e gestão vem se implantando na instância metropolitana em Belo Horizonte abre possibilidades para um avanço pioneiro, desde que o aparato de gestão pública consiga dar força e continuidade ao processo de integração política entre os

níveis de governo e a sociedade civil organizada. Os passos iniciais no processo de planejamento metropolitano sugerem que há possibilidades efetivas de avanço, dada a disponibilidade dos vários atores para discutir questões metropolitanas e uma aparente consciência crítica que entre eles se constrói no sentido de reconhecer a impossibilidade de solução de diversos problemas de âmbito metropolitano nas esferas dos municípios, fechados em si mesmos. Tentativas formais e informais de criação de associações, consórcios e redes de municípios atestam a necessidade de superar os limites municipais para abordar problemas supramunicipais.

De outra parte, aparatos de gestão compartilhada foram ensaiados no processo de planejamento, ainda que pouco valorizados ou mesmo desconsiderados pelo sistema de gestão metropolitana. A possibilidade de se retomar o processo de discussão popular e de fortalecimento das instâncias várias de organização metropolitana traz esperanças de que o processo de construção do Macrozoneamento Metropolitano seja, de fato, inovador e fortalecedor da construção de um sistema compartilhado de gestão metropolitana, tal com propugnado pela própria Constituição Estadual. Tendo o PDDI/RMBH como referência e avançando em um conjunto de propostas ali expressas, das quais várias necessitam maiores detalhamentos para sua implementação, o Macrozoneamento Metropolitano pode se transformar em um forte instrumento para o avanço nas soluções compartilhadas na RMBH.

## REFERÊNCIAS

MINAS GERAIS. Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais. **Proposta para Elaboração do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte** (RMBH). 2013. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/system/attachments/109/original/Elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20Macrozoneamento%20da%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de%20Belo%20Horizonte.pdf?1362079734>>. Acesso em: 05 maio 2013.

---

**ARRANJOS DE GESTÃO DOS AGLOMERADOS  
METROPOLITANOS: REFLEXÕES E DESAFIOS**

Orlando Alves dos Santos Junior

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a aceleração do processo de urbanização nas décadas de 1950 e 1960 colocou na ordem do dia o debate sobre os problemas urbanos e, em particular, sobre o processo de metropolização. As iniciativas de construção de arranjos de gestão desses espaços partem, sobretudo, dos estados. A solução institucional encontrada pelo governo central no período autoritário foi a criação de estruturas baseadas nos estados, porém sob forte tutela federal.

A experiência de gestão metropolitana iniciada na década 1960, ante os auspícios do governo autoritário, teve seu auge na segunda metade da década de 1970, perdendo força ao longo da década seguinte, quando o sistema de planejamento idealizado pelo governo central, principal articulador e provedor de recursos para os projetos metropolitanos, desarticulou-se. Com a crise fiscal e política do governo ditatorial nos anos 1980, essas estruturas se enfraqueceram, ou mesmo desapareceram.

Uma nova tentativa de definir uma base institucional para a gestão metropolitana foi feita com a Constituição de 1988, que transferiu a responsabilidade pela criação e organização das regiões metropolitanas para os estados. Simultaneamente, o reconhecimento dos municípios como membros da federação dificultou fortemente a coordenação de ações metropolitanas. Apesar de sua pouca efetividade, as regiões metropolitanas se proliferaram e o número de municípios das antigas regiões - e até mesmo das recém-criadas - cresceu, agregando unidades com graus muito diferenciados de integração à dinâmica principal dos aglomerados. Ao mesmo tempo, percebe-se o agravamento dos problemas urbanos nas metrópoles brasileiras.

A proposta do Estatuto das Metrôpoles (Projeto de Lei nº 3.460, de 2004), em tramitação no Congresso Nacional, volta a aquecer a discussão. Nesse contexto, o objetivo desse ensaio é refletir, a partir da experiência nacional e internacional, sobre os desafios para a criação de arranjos de governança metropolitana no Brasil, subsidiando um debate acerca do tema. Para tanto, propõe-se distinguir os aglomerados metropolitanos com funções efetivamente metropolitanas das regiões metropolitanas instituídas

pelos estados e a criação de um subsistema integrado ao sistema nacional de desenvolvimento urbano.

## **2 DINÂMICA METROPOLITANA: OS AGLOMERADOS METROPOLITANOS EFETIVOS**

A discussão em torno da dinâmica metropolitana aqui proposta toma como referência os estudos desenvolvidos pela rede Observatório das Metrôpoles<sup>1</sup>.

Até março de 2013, o Brasil contava com 61 regiões urbanas e metropolitanas institucionalizadas assim subdivididas: 53 Regiões Metropolitanas (RMs), 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs) e 5 Aglomerações Urbanas (AUs). Eram 969 municípios, sendo 860 nas Regiões Metropolitanas, 45 nas RIDEs e 64 nas Aglomerações Urbanas. As Regiões Metropolitanas estavam distribuídas pelas regiões do país da seguinte forma: (i) 7 RMs na Região Norte, envolvendo 25 municípios; (ii) 24 RMs na Região Nordeste, envolvendo 287 municípios; (iii) 10 RMs na Região Sudeste, envolvendo 203 municípios; (iv) 17 RMs na Região Sul, envolvendo 214 municípios; e (v) 3 RMs na Região Centro-Oeste, envolvendo 44 municípios.

No entanto, conforme o estudo Regiões de Influência das Cidades 2007 – REGIC - (2008), apenas 12 unidades institucionalizadas têm, efetivamente, natureza metropolitana, agregando 28% do total de municípios integrantes dessas unidades.

Embora nesse conjunto de unidades institucionalizadas 52 sejam consideradas “regiões metropolitanas”, a natureza da dinâmica urbana dos núcleos da maioria dessas unidades não é metropolitana, tendo em vista que as características funcionais do polo não correspondem ao perfil do que se pode identificar como um aglomerado metropolitano. Para distinguir essa natureza, optou-se por adotar a classificação elaborada no REGIC 2007. Esse estudo reconhece a existência de 12 aglomerados metropolitanos: São Paulo, considerada como a Grande Metrôpole Nacional; Rio de

---

<sup>1</sup> Para maiores detalhes, consultar os estudos disponibilizados na página eletrônica do Observatório das Metrôpoles: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/>  
Acesso em: 02 maio 2013

Janeiro e Brasília, consideradas como Metrôpoles Nacionais; e Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife e Salvador como Metrôpoles. A identificação da natureza desses espaços valeu-se de um amplo conjunto de informações que confirmaram a adequação do conceito de metrópole apenas a essas unidades. Tal conceito considera como aglomerados metropolitanos os centros que se caracterizam pelos principais papéis em gestão do território, por serem de grande porte, por possuírem fortes relacionamentos entre seus municípios e por apresentarem extensa área de influência direta (IBGE, 2008).

Dentro desses aglomerados urbanos identificados como metropolitanos, há diferenças substanciais quanto à integração dos municípios à dinâmica da aglomeração, entendida como o adensamento de fluxos econômicos, sociais e populacionais. Disso, resultam unidades regionais bastante distintas quanto ao efetivo processo de metropolização, o que dificulta a construção de sistemas de governança metropolitana<sup>2</sup>.

Assim, além da identificação dos aglomerados com funções metropolitanas, o Observatório das Metrôpoles procedeu o estudo do nível de integração dos municípios metropolitanos (CINTRAS et al., 2012). Para classificação dos municípios segundo os níveis de integração, foi escolhido um conjunto de informações representativas da dinâmica metropolitana brasileira, como o grau de concentração/distribuição de população, produto interno bruto, rendimentos e fluxos de população em movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo entre municípios das aglomerações, assim como realização de funções específicas e fundamentais à realização das atividades econômicas e suporte aos fluxos interaglomerações, como a presença de portos e aeroportos.

Considerando-se os 945 municípios dentro das regiões metropolitanas institucionalizadas, foi constatado que a maioria dos municípios (508) possui níveis baixíssimos de integração e concentram menos de 6% da população e menos de 2,5% do Produto Interno Bruto (PIB) e da renda, refletindo uma inserção muito frágil no processo de metropolização. Nesses municípios, o grau de

---

<sup>2</sup> Cf. [http://observatoriodasmetropoles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetropoles.net/download/relatorio_integracao.pdf)  
Acesso em: 02 maio 2013.

urbanização e a participação de ocupados não agrícolas sobre o total de ocupados apresentam os menores níveis, diferenciando-se dos demais níveis de integração.

### **3 A DIFICULDADE NA ESTRUTURAÇÃO DE SISTEMAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA**

Entre os elementos que dificultam a estruturação de sistemas de governança metropolitana no Brasil, podemos destacar dois pontos de suma importância relacionados ao marco constitucional brasileiro. O primeiro diz respeito ao localismo decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade. O segundo, ao primeiro relacionado, resulta da transferência aos estados, em 1988, da competência para criar regiões metropolitanas, o que gerou uma heterogeneidade nas definições e critérios adotados na constituição das mesmas pelo território nacional, dificultando a elaboração de uma política nacional voltada a essas áreas. Além disso, a convivência da competência estadual na matéria com a autonomia municipal não tem sido pacífica.

Nesse sentido, parece que uma possível alternativa seria diferenciar as regiões metropolitanas, tal como são definidas na Constituição Brasileira, - cuja competência de criação é dos estados - dos aglomerados metropolitanos, assim como definiu o IBGE e o Observatório das Metrôpoles.

Nessa perspectiva, as regiões metropolitanas instituídas pelos estados deveriam ser consideradas regiões administrativas para fins de articulação e coordenação de funções consideradas de interesse comum, no âmbito da política estadual de desenvolvimento territorial. O eixo definidor dessas regiões é a função de interesse comum.

Contudo, uma aglomeração metropolitana não pode ser definida apenas pelo fato de ter funções de interesse comum partilhadas pelos municípios. Efetivamente, trata-se aqui de uma rede urbana integrada, com múltiplas implicações no que se refere à dinâmica econômica, política, social e cultural. Assim, o eixo



definidor desses aglomerados é a centralidade econômica, política, social e populacional.

No caso dos aglomerados metropolitanos, portanto, caberia ao governo federal, através do Ministério das Cidades, desenvolver uma política para essas áreas, definindo critérios, diretrizes, objetivos e metas, instrumentos de planejamento e recursos, nos marcos de um sistema nacional de desenvolvimento urbano integrado, voluntariamente, pelos entes federados que se adequem aos critérios estabelecidos.

Sem a diferenciação entre regiões e aglomerados metropolitanos, corre-se dois riscos na implementação de uma política nacional para esses espaços: primeiro, o risco da baixa ou nula efetividade de uma política metropolitana pelo fato das áreas e municípios alvos da mesma não terem funções metropolitanas, ou seja, não serem aglomerados metropolitanos de fato. Assim, nesse caso, a política desenvolvida não corresponderia à problemática real. Segundo, o risco de ver questionada a competência do governo federal na definição de critérios em torno das regiões metropolitanas, contrariando a definição constitucional.

#### **4 INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS E ORGÃOS DE GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL**

São notados, no arcabouço jurídico institucional brasileiro, dois instrumentos principais de cooperação intermunicipal que poderiam ser acionados na gestão metropolitana: (i) os sistemas de gestão integrada, que funcionam por adesão dos municípios – como a Lei que criou o SUS (Sistema Único de Saúde); e (ii) os consórcios públicos.

Um sistema nacional de gestão integrada visa instituir mecanismos de coordenação das políticas intergovernamentais, o que é fundamental em um Estado Federativo. Um exemplo desse tipo é o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual foi estabelecido pela Constituição Federal de 1988 com o objetivo de ampliar o atendimento médico público, que anteriormente estava a cargo do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social (BERTONE, 2002; SOUZA, 2002). Até então, o atendimento

era restrito aos contribuintes da previdência social e trabalhadores com vínculo empregatício indicado na carteira de trabalho. O restante da população só tinha como opção gratuita o atendimento em algumas casas de saúde filantrópicas. A maior parte do atendimento médico gratuito era realizada por estabelecimentos privados, os quais eram pagos por procedimento; o INAMPS tinha alguns poucos estabelecimentos próprios, que não eram suficientes para atender a todos os trabalhadores do país. O Ministério da Saúde tinha como atribuições apenas a prevenção de doenças – realizada, por exemplo, através das campanhas de vacinação – e a assistência médico-hospitalar a doenças específicas ou indigentes.

A transição para o modelo de Sistema Único de Saúde (SUS) foi feita progressivamente na década de 1990 a partir da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990). A Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, por sua vez, estabeleceu o controle social a esse sistema, permitindo a participação dos usuários na gestão do serviço. Os instrumentos previstos na Lei para possibilitar esse controle por parte da sociedade civil são as Conferências de Saúde – previstas para acontecer a cada quatro anos em nível municipal, estadual e federal – e os Conselhos de Saúde, órgãos colegiados cuja composição garante metade do número total de cadeiras para os usuários, um quarto para os trabalhadores e um quarto para o poder público.

A descentralização político-administrativa permite que o sistema exista nas esferas municipal, estadual e federal, combinando as atribuições próprias para cada uma dessas esferas com um comando único. A maior responsabilidade, no entanto, recai sobre os governos municipais, os quais tem a atribuição de gerenciar o atendimento à saúde para a população. Nesse modelo, as transferências de verbas do governo federal para os governos municipais passaram a ser Fundo a Fundo, baseados no tamanho da população e no tipo de serviço prestado. Todos os serviços de saúde são organizados por áreas de abrangência, sendo os de maior complexidade menos numerosos. Principalmente nas regiões metropolitanas, existe um grande trânsito de pacientes devido aos serviços oferecidos fora de seus municípios de origem ou, até mesmo, aos atendimentos de emergência. Essas áreas de abrangência permitem que haja uma cooperação entre municípios,

no sentido de que toda a população daquela área, independente do município, é beneficiada por um serviço específico.

Entre os critérios para repasse dos recursos (Lei nº 8.242, de 1990), os municípios devem ter, entre outros, um Fundo Municipal de Saúde, um Conselho Municipal de Saúde, um Plano Municipal de Saúde, uma contrapartida de recursos para a saúde no respectivo orçamento, bem como elaborar e enviar periodicamente relatórios de gestão ao Ministério da Saúde.

No que se refere aos consórcios públicos, foi instituída uma legislação federal sobre o tema, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e sua regulamentação, através do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Vale observar que os consórcios públicos visam, sobretudo, a gestão compartilhada de políticas setoriais específicas. E é isso o que, efetivamente, pode ser observado na experiência brasileira. Os consórcios públicos - visando a cooperação intermunicipal - tem ocorrido, no geral, em torno da gestão de políticas setoriais, como na gestão de resíduos sólidos, dos transportes, da saúde etc. A governança metropolitana, entretanto, não se resume à execução de um punhado de políticas setoriais.

Cabe registrar também que, até o início de 2013, o único consórcio envolvendo o governo federal era o da criação da Autoridade Pública Olímpica (APO), formado pela União, o Governo e a Prefeitura do Rio de Janeiro em torno do projeto das Olimpíadas do Rio de Janeiro. Porém, é interessante notar que esse consórcio não envolve a cooperação intermunicipal, abrangendo os municípios da metrópole fluminense.

Considerando os 12 Aglomerados Metropolitanos, constata-se que existem órgãos de gestão metropolitana em nove deles, sendo seis órgãos executivos vinculados aos governos estaduais ou ao governo federal (no caso da RIDE Brasília). Três são sistemas de gestão metropolitana de caráter estadual, integrado pelos municípios e pelos governos dos respectivos estados.

Em geral, os órgãos executivos de gestão são vinculados ao governo estadual, sem a participação dos entes municipais e com pouca capacidade de coordenação das ações do poder público nas áreas metropolitanas. No caso dos sistemas estaduais, estes se diferem dos nacionais por integrarem de forma compulsória os municípios metropolitanos e não estabelecerem claramente as

competências de cada órgão e os modos de cooperação. Em todos os casos, as estruturas existentes apresentam baixa institucionalidade, funcionamento precário e não possuem meios de financiamento estáveis.

## **5 O PANORAMA INTERNACIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA**

Nos últimos 50 anos, diversos países reformaram seus sistemas institucionais territoriais. Em especial, registram-se grandes mudanças nos anos 1960 e 1970, quando foram palco de experiências o Reino Unido, a França, a Holanda, o Canadá, os Estados Unidos, a Escandinávia, entre outros países. Após certo retrocesso dos anos 1980, observa-se uma retomada das mudanças nos anos 1990. As reformas institucionais parecem ter a especificidade de não terem apenas os Estados, unitários ou federativos, como ator protagonista, mas envolverem também atores econômicos, locais, públicos e privados. Além disso, diferentemente dos anos 1960 e 1970, parece haver uma mobilização em torno da questão dos arranjos institucionais (JOUVE; LEFÈVRE, 1999, p. 1-2).

Na Europa, de maneira genérica, as estruturas metropolitanas foram adotadas pelos governos centrais. A legislação, de caráter nacional, definia os territórios, as competências e as formas de governo, sem a participação das instâncias governamentais envolvidas e sem considerar as especificidades e particularidades locais. As autoridades metropolitanas não se constituíram em atores políticos capazes de responder aos problemas de seus territórios. Essas estruturas metropolitanas receberam várias críticas. De um lado, argumentava-se que as políticas públicas implementadas tiveram alcance reduzido, não correspondendo às demandas das diferentes realidades; de outro, criticava-se a ausência de democracia das autoridades metropolitanas. Não foram poucos os casos em que ocorreram conflitos entre os governos metropolitanos e as comunidades locais.

O avanço da urbanização e do processo de descentralização tornaram mais complexas as políticas públicas necessárias para lidarem com a dissociação entre o território funcional - o espaço metropolitano - e o institucional - as jurisdições definidas por lei.

Além disso, deve-se acrescentar a pouca identificação dos cidadãos com o espaço metropolitano, que ia além da jurisdição na qual residiam. Nos anos 1980 e 1990, essa forma de abordar o governo urbano-metropolitano sofreu grandes alterações, as quais exigiram uma redefinição das relações intergovernamentais, cujas possibilidades variavam muito de um país ao outro conforme sua organização federativa ou unitária e de acordo com o grau de descentralização e de autonomia dos governos locais.

Assim, a governança metropolitana que passa a ser adotada varia de um país para o outro em função de sua história, cultura e política. Em países como França, Alemanha, Itália e Canadá adotou-se a construção de unidades institucionais próprias, com o estabelecimento de autoridades metropolitanas. Nos EUA e na Inglaterra, a opção foi a adoção de ordenamentos de cooperação ou associação. Na literatura, parece um consenso o entendimento de que cada estrutura de governança metropolitana tem características próprias, isto é, embora as questões e os problemas a serem enfrentados pareçam universais, as respostas têm sido, invariavelmente, específicas de acordo com o contexto no qual as regiões se inserem (SEIXAS, et. al., 2012).

A América Latina apresenta um cenário onde predominam arranjos institucionais frágeis ou inexistentes no âmbito metropolitano, com raras exceções (FREY, 2012; KLINK, 2005).

A Colômbia é um Estado republicano unitário, em que, pelo menos em tese, o Estado Nacional tem autoridade legal para impor soluções aos níveis subnacionais de governo. Nesse país, constata-se a existência de um arcabouço institucional jurídico definido e imposto aos municípios pelo Estado Nacional, em que a Região Metropolitana passa a ser responsável por uma vasta gama de serviços.

O arcabouço institucional (definido em 1974 e revisado em 1994) define claramente as funções e responsabilidade dos arranjos metropolitanos. Esses arranjos definem que deve ser criado um Conselho Metropolitano (Junta Metropolitana), que é (i) integrado pelos prefeitos dos municípios metropolitanos e presidido pelo prefeito da maior cidade metropolitana; (ii) pelo governador do departamento; (iii) por um representante do conselho municipal

(Câmara Municipal) da maior cidade; e (iv) por um representante da Câmara Municipal de uma das cidades metropolitanas.

A legislação também define a existência do prefeito metropolitano, como chefe da administração metropolitana, cargo assumido pelo prefeito da maior cidade. Além disso, é instituída a figura do gerente metropolitano, que é o administrador da área metropolitana, e o Conselho de Planejamento Metropolitano. Percebe-se, portanto, que não há alternância de poder entre os prefeitos dos municípios metropolitanos.

Existem muitos conflitos e muita resistência na relação entre a cidade sede e os demais municípios, que contestam, inclusive, a constitucionalidade desse regime jurídico por suporem que ele viola a autonomia local e as interdependências locais. Efetivamente, essas estruturas institucionais só foram constituídas em seis regiões metropolitanas de menor relevância na Colômbia, excluindo Bogotá, todas elas antes da legislação nacional de 1994.

Nesse contexto, a experiência de Medellín merece destaque por se observar iniciativas colaborativas interessantes. Percebe-se uma estrutura institucional diversificada, tendo como exemplos a Rede de Cooperação Internacional da Antioquia e a Agência de Cooperação e Investimento de Medellín e Área Metropolitana.

No caso da Colômbia, destaca-se a pouca participação da sociedade civil nos arranjos institucionais de gestão metropolitana; característica generalizada no caso latino-americano. Em síntese, pode-se dizer que, apesar de supostas facilidades decorrentes do quadro institucional mais centralizado, notam-se grandes limitações no funcionamento desses arranjos decorrentes da própria dinâmica local e regional.

No caso de Buenos Aires, predomina a existência de agências específicas, criadas por iniciativa dos governos nacionais e distritais, sem qualquer envolvimento dos municípios. Constata-se, portanto, a falta de mecanismos de participação dos governos locais. É preciso considerar, nesse contexto, a fragilidade política dos municípios - diferentemente do Brasil, eles não têm autonomia. De fato, os governos locais têm grande dependência da sua capacidade de negociação e da troca de favores com os níveis superiores de governo.

Por fim, no caso do Chile, não existe nenhum arcabouço institucional nacional voltado para a gestão metropolitana.

De uma forma geral, a experiência internacional indica que, independente de serem Estados unitários ou federativos, a capacidade e a efetividade das estruturas de governança desses aglomerados parecem depender da amplitude da coalizão dos agentes envolvidos com a dinâmica metropolitana, em especial, dos agentes públicos - mas também dos agentes privados -, capazes de conferir legitimidade à mesma (SEIXAS, et. al., 2012). Em outras palavras, pode-se dizer que quanto maior for a legitimidade da autoridade metropolitana maior será a probabilidade de sua efetividade.

## **6 REFLEXÕES FINAIS: SUBSÍDIOS PARA A CONSTRUÇÃO DE ARRANJOS DE GESTÃO DOS AGLOMERADOS METROPOLITANOS**

Desde 2004, está em tramitação no Congresso Nacional a proposta do Projeto de Lei nº 3.460, de 2004, denominado de Estatuto das Metrôpoles. Em 2012, a proposta parece ter ganho novo fôlego e, desde então, vários debates em torno dessa proposta têm sido promovidos. O Estatuto das Metrôpoles visa estabelecer diretrizes para a execução da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Como aspectos positivos da proposta, pode-se destacar: (i) a criação de um sistema visando à coordenação das ações em torno da política nacional de planejamento regional urbano; (ii) a criação de um Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas; (iii) o reconhecimento do caráter deliberativo do Conselho Nacional das Cidades, determinando a ampliação das competências do Conselho, tendo em vista o exercício das atribuições normativas e deliberativas do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas, juntamente com a aprovação da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e dos planos a ela relativos; e (iv) o reconhecimento do Ministério das Cidades como órgão coordenador do Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Entretanto, são graves as limitações desse Projeto de Lei, dentre as quais se destacam: (i) o enfoque é o planejamento regional urbano e não o planejamento urbano, que não é considerado adequadamente, gerando uma desarticulação e fragmentação entre a política nacional de planejamento regional urbano e a política de desenvolvimento urbano; (ii) o Estatuto da Metrópole não trata do Sistema de Conselhos e Conferências (em especial no âmbito dos estados e municípios) e não são estabelecidos os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade, apesar da Lei afirmar que a mesma será garantida na formulação da política nacional de planejamento regional urbano; (iii) não são estabelecidos critérios para adesão dos entes federados ao sistema proposto; (iv) os critérios adotados para definição de metrópole são restritos, fundamentados na população, na taxa de urbanização e na População Economicamente Ativa (PEA) dos setores secundário e terciário; (v) o Fundo Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas é restrito ao suporte ao planejamento integrado no que se referem às funções públicas de interesse comum entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs), não atendendo, portanto, às necessidades da política nacional de desenvolvimento urbano; e (vi) os planos diretores não figuram entre os instrumentos da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano.

Tendo em vista as análises e os argumentos levantados nesse ensaio, sugere-se que é necessário que se apresente um substitutivo capaz de alterar essencialmente o atual conteúdo do Estatuto das Metrôpoles e de responder aos desafios aqui indicados.

Nessa perspectiva, um dos aspectos que devem ser considerados diz respeito à discussão do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. A proposta desse sistema parte da necessidade de coordenar as ações governamentais relacionadas às políticas urbanas de forma a universalizar o direito à cidade, em especial o acesso à moradia digna, os serviços de saneamento ambiental e a mobilidade urbana. Em linhas gerais, pode-se dizer que para construir um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano são necessários: (i) diretrizes e princípios nacionais



compartilhados por todos os níveis de governo; (ii) clara divisão de competências e responsabilidades entre os entes federados; (iii) instrumentos legais de regulação da política urbana em cada âmbito de governo; (iv) recursos públicos partilhados segundo o pacto federativo, de forma a garantir o financiamento sustentável da política urbana; e (v) canais de participação e controle sociais, com destaque para as conferências e os conselhos das cidades, de forma a garantir a participação da sociedade e criar uma nova dinâmica de gestão democrática das políticas urbanas. Cabe registrar, ainda, que a proposta de criação desse Sistema tem sido discutida no Ministério das Cidades e no Conselho das Cidades desde 2005.

Assim, no âmbito nacional, uma ideia possível seria a criação de um Subsistema Nacional de Gestão dos Aglomerados Metropolitanos, articulado ao Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e voltado, exclusivamente, aos aglomerados metropolitanos definidos segundo critérios nacionais, os quais seriam integrados de forma voluntária pelos entes federados que se adequam aos mesmos. O caráter voluntário da adesão pode ser compensado por políticas de incentivo por parte do governo federal, de forma que a relativa perda da autonomia local seja compensada pela cooperação e coordenação interinstitucional e pela maior capacidade de resposta aos problemas de caráter metropolitano.

Nessa direção, torna-se fundamental a criação de critérios nacionais para a classificação dos aglomerados metropolitanos com funções metropolitanas, diferenciando-os das regiões metropolitanas institucionalizadas pelos estados conforme competência estabelecida pela Constituição Federal.

Tanto o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano como o Subsistema de Gestão dos Aglomerados Metropolitanos deveriam ser estruturados em sistemas estaduais, dentro dos quais poderiam ser constituídos consórcios específicos em torno de políticas concretas de habitação, de saneamento ambiental e da mobilidade.

Ciente das dificuldades de concretização da proposta aqui esboçada, acredita-se que é necessário abrir o debate e apostar em um processo de construção de arranjos de governança metropolitanos mais cooperativos e democráticos, capazes de

reverter a lacuna institucional existente e promover o direito à cidade nas metrópoles brasileiras.

## REFERÊNCIAS

BERTONE, Arnaldo Agenor. **As idéias e as práticas: a construção do SUS**. 2002. 108p. Dissertação - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografia\\_revisada\\_Arnaldo.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografia_revisada_Arnaldo.pdf)>. Acesso em: 10 maio de 2013.

CINTRA, Anael; SILVA, Érica Tavares da; RODRIGUES, Juciano Martins; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes; DELGADO, Paulo; MOURA, Rosa. **Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização**. Rio de Janeiro, 2012, 108p. Relatório de Pesquisa. Disponível em: <[http://observatoriodasmetroles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetroles.net/download/relatorio_integracao.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.>

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Paraná, v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: < [http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/\\_arquivos/regic\\_28.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/regic_28.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2013.

JOUVE, Bernard; LEFÈVRE, Christian. **Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique**. Paris: Anthropos, 1999. 310p.

KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. In: ROJAS, E. ; CUADRADO-ROURA, J. R.; GUELL, J. M. F. (Orgs.). **Gobernar las metrópolis**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005. Disponível em: < <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01345.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil. Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias**. Brasília, 2004, 117p. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das

Metrópoles/Fase/Ipardes. Disponível em: <[www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. **Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil.** Relatório da atividade 2: tipologia social e identificação das áreas vulneráveis. Brasília, 2005, 65p. Convênio Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Disponível em: <[www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_2.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_2.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2009.

SEIXAS, João; BRANCO, Rosa; GARSON, Sol. **A Governança Metropolitana na Europa. Relatório de Pesquisa.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

SOUZA, Renilson Rehem de. **O sistema público de saúde brasileiro.** Brasília: Ministério da Saúde, 2002. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Destaque828.pdf>>. Acesso em: 14 de ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Construindo o SUS:** a lógica do financiamento e o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo. 2002. 102p. Dissertação – Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografia\\_construindo\\_o\\_sus.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/monografia_construindo_o_sus.pdf)>. Acesso em: 14 de ago. 2012.

VELTZ, P. **Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel.** Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

---

**REFLEXÃO**

## **O STF E O JULGAMENTO HISTÓRICO SOBRE A GESTÃO COMPARTILHADA DAS REGIÕES METROPOLITANAS**

Gustavo Gomes Machado

Como já foi sublinhado em diversos estudos sobre o tema, a gestão das regiões metropolitanas pressupõe instituições sólidas para o seu funcionamento eficaz. A solidez dessas instituições no Brasil sempre foi prejudicada por diversos fatores, dentre os quais, sob o aspecto jurídico, as dúvidas sobre as normas que disciplinam a governança e a governabilidade da região metropolitana e as relações plurifederativas delas decorrentes.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê em seu art. 25, §3º, que:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. (BRASIL, 1988).

Contudo, a forma como o Estado do Rio de Janeiro fez uso dessa prerrogativa constitucional foi questionada na Suprema Corte brasileira quando ele aprovou a Lei Complementar nº 87, de 1997, que dispõe sobre a composição, a organização e a gestão da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) e sobre a Microrregião dos Lagos.

Alguns dispositivos dessa norma jurídica foram questionados pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que ajuizou, em 1998, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842 contra ela. Na mesma ação, também foi questionada a Lei nº 2.869, de 1997, que aborda, por sua vez, o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros e o serviço público de saneamento básico, ambos no estado do Rio de Janeiro. O questionamento central da ADI recai sobre preceitos dessas normas que organizam a prestação de serviços e transferem, para o

Estado do Rio de Janeiro, a titularidade dos serviços de saneamento básico nos agrupamentos de municípios da RMRJ e da Microrregião dos Lagos.

Após 12 anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) concluiu, em 2013, o julgamento da ação, que foi considerada quanto ao seu mérito parcialmente procedente. O julgamento se tornou, desde então, seminal para a disciplina normativa não só das unidades regionais fluminenses, mas também para todas do país, dado que os votos dos Ministros analisaram questões de fundo da matéria e estabeleceram o paradigma de que a gestão de regiões no país deve ser guiada pelo princípio da “gestão compartilhada”. É válido frisar que as ADIs 1826, 1843 e 1906 foram analisadas em conjunto com a ADI 1842 por haver conexão entre os temas tratados nessas ações.

No julgamento, a posição preponderante foi pela inconstitucionalidade parcial da Lei fluminense, resultado decorrente, sobretudo, dos votos dos Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, acompanhados pela maioria do plenário. Foram vencidos os votos do Ministro Maurício Corrêa, relator da ação, que propugnava a constitucionalidade plena das Leis fluminense; do Ministro Nelson Jobim, que defendeu a inconstitucionalidade integral da legislação; e do Ministro Marco Aurélio, que julgava parcialmente procedente a ação por declarar a inconstitucionalidade de outros aspectos das Leis, diferentes dos atingidos pela decisão vencedora.

O Ministro Gilmar Mendes convenceu a maioria de seus colegas de que o serviço de saneamento básico - no âmbito de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões - constitui-se um interesse coletivo que não pode estar subordinado à direção de um único ente federado, mas que deve ser planejado e executado de acordo com decisões colegiadas e regionalizadas, com a participação tanto dos municípios integrantes da região quanto do Estado federado. Segundo o Ministro:

[...] de acordo com o ordenamento constitucional, não é razoável a manutenção do poder concedente em cada município participante, sob pena de esvaziar o conteúdo do art. 25, § 3º, da Constituição Federal e a própria instituição de região metropolitana, microrregião ou aglomeração urbana, além de

inviabilizar a prestação integrada e o adequado atendimento do interesse comum. (MENDES, 2008, p. 40).

Nesse sentido, Mendes (2008) entendeu que o poder concedente ao serviço de saneamento básico não deve ser administrado de forma fragmentada pelos municípios e nem ser deslocado ao Estado-membro, mas deve ser dirigido por arranjo institucional colegiado, instituído por meio da Lei Complementar estadual de criação do agrupamento de municípios.

Assim, argumentou Mendes (2008), o arranjo institucional de gestão regional deve regular o serviço de saneamento básico de forma a dar viabilidade técnica e econômica ao adequado atendimento do interesse coletivo. O Ministro ressaltou, também, que a mencionada estrutura colegiada poderia ser implementada tanto por acordo voluntário das partes quanto de forma vinculada à instituição dos agrupamentos de municípios.

Por sua vez, o Ministro Ricardo Lewandowski (2013), em voto-vista, ao acompanhar o Ministro Gilmar Mendes, acrescentou outros elementos importantes na interpretação do regime constitucional das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Ele defendeu, categoricamente, a necessidade de participação popular no planejamento regional, com vistas a pautar o mesmo pelo princípio da democracia participativa. Sugeriu, ainda, concordando com o Ministro Joaquim Barbosa, que seja delegada a execução das funções públicas de interesse comum a uma:

[...] autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, na concepção da Alaor Caffé Alves, desde que a lei complementar instituidora da entidade regional lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, XIX, e 175 da Carta Magna. (LEWANDOWSKI, 2013, p.33-34).

De acordo com o art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999, o Supremo Tribunal Federal pode modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade com o objetivo de preservar a segurança



jurídica e o excepcional interesse social envolvidos no julgamento de determinado caso. Por impactar o arranjo de prestação de serviços de saneamento em duas regiões populosas do estado do Rio de Janeiro, o Ministro Gilmar Mendes suscitou o uso desse dispositivo, sugestão acompanhada pela maioria dos Ministros. Segundo Ricardo Lewandowski (2013), era pertinente a ideia de determinar um prazo de 24 (vinte e quatro) meses, a contar da data de conclusão do julgamento da ADI 1842, para o Estado do Rio de Janeiro:

[...] elaborar um novo modelo de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões em seu território, estabelecendo uma gestão compartilhada entre os Municípios e o Estado, sem que se tenha a concentração do poder decisório em qualquer um dos entes federados, garantida, ainda, a participação popular no processo decisório. (LEWANDOWSKI, 2013, p. 35-36).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de se referir, especificamente, à gestão compartilhada do saneamento em unidades regionais do Rio de Janeiro, é inequívoco que o julgamento da ADI 1842 traz reflexos importantes para a gestão de todas as funções públicas de interesse comum existentes em uma região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião. Essa hipótese foi admitida, inclusive, pelo Presidente da Máxima Corte, o Ministro Joaquim Barbosa.

Com a decisão de mérito do Supremo, os fundamentos da estrutura e do funcionamento da gestão metropolitana revelam-se de modo suficientemente nítido. Mais que isso, a decisão esclarece um aspecto relevante da natureza jurídica da região metropolitana, que é a sua caracterização como uma comunidade interfederativa de interesses. Assim, configura-se a região metropolitana como uma verdadeira sociedade de entes federados. De posse desse critério, é possível resolver as dúvidas quanto à prestação de serviços públicos de interesse comum, que deverão ser planejados e executados à luz

dos interesses coletivos e regionais da sociedade metropolitana interfederativa.

Por outro lado, quando comparamos essa decisão com o arranjo institucional já instalado em Minas Gerais, ainda que realizemos uma interpretação preliminar, observamos como as determinações e recomendações do STF para a gestão metropolitana no Estado do Rio de Janeiro foram visivelmente antecipadas, e de forma inovadora, em Minas Gerais a partir da Emenda Constitucional nº 65, de 2004, e das Leis Complementares que regulamentaram suas regiões metropolitanas. Nesse sentido, três aspectos-chave são destacados: a direção colegiada da região metropolitana por intermédio da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo, nos quais participam Estado e municípios de forma equilibrada; a garantia de participação popular na gestão metropolitana, no âmbito do Conselho Deliberativo; e, finalmente, a caracterização da natureza jurídica das Agências Metropolitanas como autarquias territoriais, nos mesmos moldes delineados agora, em 2013, pelo Supremo Tribunal Federal.

Assim, no caso de Minas Gerais, a abertura de discussões sobre a gestão metropolitana na Assembleia Legislativa, em 2003, assim como as apostas bem sucedidas do governo do Estado, garantiram às regiões metropolitanas mineiras, desde então, um arranjo institucional vanguardista, que já apresenta resultados concretos e que, com a decisão atual do STF, ganham legitimidade nacional.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 maio 2013.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Voto do Ministro no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842**, 2013. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=232200>. Acesso em: 05 maio 2013.

MACHADO, Gustavo Gomes. **Posição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões no Direito Brasileiro**. 2004. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Orientador: Antônio Augusto Junho Anastasia – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

MENDES, Gilmar. **Voto do Ministro no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1842**, 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/noticias/100368077/integra-do-voto-do-ministro-gilmar-mendes-sobre-microrregiao-dos-lagos-rj>>. Acesso em: 03 maio 2013.

PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da região metropolitana de Belo Horizonte – RMBH – e o desafio de construir consensos. In. CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John (orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

---

## **CURRÍCULO DOS AUTORES**

### **Ana Lúcia Rodrigues de Carvalho**

Formada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Advogada com especialização em Direito Privado – Direito Civil, Direito Contratual e Relações de Consumo - e em Direito Público - Licitações e Contratos. Foi consultora jurídica da empresa Telecomunicações de São Paulo S.A. (Telesp/Telefônica) e de Direito Administrativo da Mello Advogados Associados. Foi diretora de Licitações e Contratos na Secretaria de Obras da Prefeitura de São Paulo. Atualmente, é assessora da Vice-Presidência da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

### **Camila do Couto Seixas**

Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - Minas). Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Harokopio (HUA/Grécia). Atualmente, coordena a Assessoria em Resíduos Sólidos da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).

### **Cátia Wanderley Lubambo**

Possui mestrado em Desenvolvimento Urbano (1986) e doutorado em Sociologia (1999) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). É pesquisadora titular da Fundação Joaquim Nabuco e docente permanente no Mestrado em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste (MPANE) da UFPE. Tem experiência nas áreas de Políticas Públicas e Desenvolvimento Urbano e Regional, com ênfase em Estudos do Poder Local, lidando, principalmente, com os seguintes temas: gestão pública local, políticas sociais, descentralização e participação popular. De 2008 a 2009, desenvolveu pesquisa sobre gestão territorial na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV - SP), no âmbito do pós-doutorado. Hoje, atua como responsável estadual do Programa de Apoio a Redes de Pesquisa (Proredes/Ipea) para a pesquisa Governança Metropolitana e integra a equipe de trabalho da aplicação da metodologia Iniciativa Cidades Emergentes e

Sustentáveis (ICES), proposta pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), na cidade de João Pessoa.

### **César Caldas**

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Especialista em Direito e gestor governamental do Estado de Minas Gerais. Atualmente, coordena a Assessoria de Políticas Metropolitanas de Infraestrutura da Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem).

### **Diana Meirelles da Motta**

Arquiteta e urbanista e mestre em Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB). Realizou diversos cursos de especialização na área de Desenvolvimento Urbano e Regional no Brasil e no exterior. É servidora pública federal desde 1981 e técnica e especialista em Desenvolvimento Urbano. Foi premiada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e pela União Internacional de Arquitetos (UIA) e recebeu Menção Honrosa do *Metropolis Awards*. É organizadora de publicações sobre a rede urbana do Brasil e gestão urbana, tendo publicado textos, artigos e papers sobre rede urbana, política urbana, mercado de terras, pobreza urbana, instrumentos de planejamento e gestão urbana, habitação, áreas urbanas informais e desenvolvimento institucional para o setor urbano, em parceria com instituições nacionais e internacionais. No Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi coordenadora-geral de Política Urbana, realizando atividades de coordenação de pesquisas urbanas e assessoria técnica ao governo brasileiro, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e outras instituições na articulação institucional e na coordenação de projetos e programas urbanos. Exerceu os cargos de secretária de Estado de Habitação e Desenvolvimento Urbano no Distrito Federal (2004/2006), secretária de Habitação e Regularização Fundiária do Município de Natal/RN (2009) e, desde 2011, é diretora de Gestão de Projetos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano do Estado de São Paulo (Emplasa).

### **Elayne Freitas Gomes Caetano**

Arquiteta e urbanista. Trabalha na Secretaria de Estado da Região Metropolitana de Goiânia na Gerência de Desenvolvimento Institucional. De 2007 a 2010, participou da equipe técnica da Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria de Estado das Cidades, com apoio para elaboração e implementação de Planos Diretores Municipais.

### **Edésio Fernandes**

Jurista e urbanista, professor universitário e consultor jurídico internacional, é membro da *DPU Associates* (Londres) e da *Teaching Faculty of the Lincoln Institute of Land Policy* (EUA).

### **Gustavo Gomes Machado**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), administrador público pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, advogado e mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC – Minas). É professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito Pitágoras e consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Foi superintendente de Assuntos Metropolitanos do Governo de Minas Gerais e integrante da equipe técnica do Projeto Estruturador da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

### **Lucelena Fátima de Melo**

Geógrafa com MBA Executivo em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV/2006). Trabalha na Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, atuando na Gerência de Desenvolvimento Territorial, Ambiental e Geoprocessamento. Atualmente, é coordenadora estadual de dois projetos em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea): Projeto Governança Metropolitana no Brasil e Projeto de Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras. Em 2009, coordenou a reformulação do Banco de Dados Estatísticos do Estado de Goiás (BDE-Goiás). De 2010 a 2011, integrou a coordenação do Núcleo de Inteligência e Prospectiva Estratégicas (NIPE), no qual era responsável técnica

pela elaboração do Plano Estratégico do Estado de Goiás (Goiás 2030).

### **Luíza Sabino Queiroz**

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e graduada em Administração Pública pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP). É advogada e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Foi assessora-chefe do Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana de Minas Gerais.

### **Roberto Luís de Melo Monte-Mór**

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade da Califórnia (UCLA), Los Angeles. Foi pesquisador visitante na Universidade de Princeton, nos Estados Unidos, e é professor associado do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) e do Núcleo de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU), ambos da UFMG. É também pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), trabalhando, principalmente, com teorias e processos de urbanização em vários contextos, desde as realidades regionais e metropolitanas de Minas Gerais até a Fronteira Amazônica, temas de sua dissertação de mestrado e sua tese de doutorado. Foi coordenador geral do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH).

### **Orlando Santos Junior**

Sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e pesquisador da Rede Observatório das Metrôpoles.



### **Suely Jucá Maciel**

Mestre em Gestão Pública pela Universidade de Pernambuco (UPE), tem exercido funções de gerenciamento e direção de programas, tanto no setor público quanto no privado, visando à recuperação e reabilitação de cidades, além de atividades relacionadas ao apoio ao desenvolvimento local e territorial. Atuou, como especialista em Conservação Integrada Urbana e Territorial, na gerência do Programa Monumenta/BID, Sítio Histórico de Olinda, em 1998. Como diretora de Planejamento e Desenvolvimento Local da Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, integrou a equipe de trabalho do Programa Governo dos Municípios e a coordenação dos 12 Planos Regionais de Inclusão Social. De 2008 a 2009, foi pesquisadora do Projeto de Avaliação, Modernização e Implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos no Nordeste do Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI). Atualmente, é assessora de Planejamento Territorial da Prefeitura do Jaboatão dos Guararapes – PE e assistente de pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada para a pesquisa Governança Metropolitana (Proredes/Ipea).

### **Thaís Kornin**

Licenciada em Psicologia e especialista em Gerência para o Desenvolvimento Social pelo *Instituto Nacional de Administración Pública*, em Madri, Espanha. Pesquisadora do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

### **Thiago Almeida**

Graduado em Administração Pública pela Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP), e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestrando em Direito Internacional pela UFMG. Atualmente, coordena o projeto de Parcerias Público-Privadas (PPP) em Resíduos Sólidos Urbanos na Unidade Central de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Sede).

### **Zoraide Amarante Itapura de Miranda**

Engenheira pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Doutora em Economia Urbana e Regional com pós-doutorado em Economia

do Meio Ambiente, ambos pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É assessora técnica da Diretoria de Gestão de Projetos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano do Estado de São Paulo (Emplasa). Foi professora do Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba (Univap) e do Programa de Mestrado em Gestão Ambiental do Centro Universitário Senac, de São Paulo. Foi coordenadora do Sistema e do Mestrado em Gestão Ambiental do Senac São Paulo, coordenadora de meio ambiente do Projeto Procentro Emurb/Prefeitura de São Paulo, pesquisadora da Unicamp em projetos urbanos (Ipea, CNPq, FAPESP, FINEP) e diretora de meio ambiente da Prefeitura de Campinas. É autora de capítulos de livros e de artigos em periódicos científicos nas áreas de planejamento urbano e regional e de meio ambiente.