

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Clarice Gonçalves Santos do Vale

ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA: O CASO DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Belo Horizonte

2019

Clarice Gonçalves Santos do Vale

ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO METROPOLITANA: O CASO DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Dr. Raimundo Souza Leal Filho

Belo Horizonte  
2019

V149a Vale, Clarice Gonçalves Santos do.  
Arranjo institucional de gestão metropolitana [manuscrito] : o caso da região metropolitana de Belo Horizonte / Clarice Gonçalves Santos do Vale. – 2019.  
[9], 99 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: Raimundo Souza Leal Filho

Bibliografia: f. 99-102

1. Planejamento metropolitano – Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). 2. Administração metropolitana – Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). 3. Desenvolvimento social – Região Metropolitana de Belo Horizonte (MG). I. Leal Filho, Raimundo Souza. II. Título.

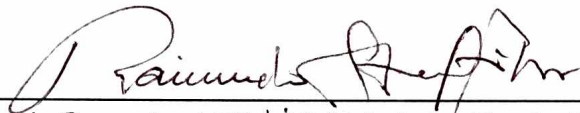
CDU 711.432(815.11 RMBH)

Clarice Gonçalves Santos do Vale

**Arranjo Institucional de Gestão Metropolitana: O Caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

**Aprovada na Banca Examinadora**



Prof. Raimundo de Souza Leal Filho (Orientador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Flávia de Paula Duque Brasil (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Maria Valeska Duarte Drummond (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 19 de novembro de 2019

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, à minha mãe, Augusta, fonte de toda a minha força e apoio durante o processo de construção do meu trabalho, sem a qual eu não conseguiria ter finalizado esse ciclo acadêmico. Você sempre será a minha inspiração nos estudos e nas trajetórias de vida.

Ao professor Raimundo Leal, por toda a sua compreensão, carinho e ensinamentos vastos. Escolhi você muito antes de saber o meu tema, meu projeto, meu estágio obrigatório e tudo mais. Você retribuiu a minha escolha com muito mais do que eu esperava, tanto que não consigo reproduzir em palavras. Serei eternamente grata, e espero que você sinta isso todas as vezes que eu te abraçar.

Aos meus colegas da Agência RMBH, por me aguentarem todos os dias em meio ao surto da monografia, e por me entenderem, acompanharem e ajudarem. Vocês forneceram insumos mais que necessários para esse trabalho. Saulo e Daniel, vocês foram tutores incríveis e estarão sempre em meu coração.

Aos meus amigos, que suportaram os meus sumiços e não me abandonaram nessa caminhada.

À Belo Horizonte, por ter me recebido, me inspirado e ter se tornado um lugar de conforto, deixando para trás traumas e mágoas, sem abandonar minhas raízes simples e nem o sonho de oferecer um trabalho que melhore as condições de vida do meu povo querido do Vale do Jequitinhonha, que como muitos carregam esse país no braço.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que me inspiraram e que acreditam, como eu, nas instituições democráticas brasileiras e em seu amadurecimento, e que lutam comigo para que os ideais de igualdade social, racial e de gênero sejam revigorados e aprimorados no mundo público e privado.

"A democracia que exclui as mulheres negras não é uma democracia de forma alguma. Elas não representam só a si mesmas, mas comunidades indígenas, negras, pobres, vítimas de opressão econômica, de gênero, de violência racial. Quando as mulheres emergem, elas emergem juntas."

**Angela Davis**

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é o de descrever e analisar a configuração e a atuação do arranjo institucional de gestão do espaço metropolitano de RMBH para a promoção da governança metropolitana, tendo em vista os passivos acumulados e desafios contemporâneos ao planejamento e funcionamento das metrópoles. As metrópoles possuem uma dinâmica específica de interação, exigindo de seus municípios participantes cooperação em torno das funções públicas de interesse comum, além do exercício de governança interfederativa, já que os problemas urbanos das metrópoles também afetam interesses de outras instâncias federativas, demandando o diálogo também com os governos estaduais e federal. Considerou-se então que a promoção da cooperação e da governança metropolitana está diretamente ligada às capacidades institucionais, realizando-se então uma revisão teórica da perspectiva neoinstitucionalista como pano de fundo da discussão. A análise está pautada no pioneirismo da RMBH em construir um modelo de gestão da metrópole ancorado em instituições executivas e deliberativas, onde se procurou entender os aspectos relevantes do arranjo institucional em vigor, tendo como interposto de comparação o modelo que gerencia a RMPA, semelhante, em termos demográficos, econômicos e sociais, à metrópole belo-horizontina. Além desta comparação, foram analisadas as atas do CDDM e AM, examinando em seu conteúdo as ações promovidas para aprimoramento da governança interfederativa durante os anos de atuação das instâncias. A análise das deliberações e discussões complementar à identificação da estrutura formal do arranjo, permitiu concluir que o arranjo institucional de gestão da RMBH ainda não desenvolveu totalmente as capacidades de coordenação necessárias à governança metropolitana plena. Diante dos baixos investimentos financeiros na temática metropolitana, tanto pelos municípios quanto pelo Estado de Minas Gerais; da herança executiva do modelo tecnocrático de gestão anterior; e da falta de uma agenda metropolitana concreta, voltada para a diminuição das disparidades intraregionais, sociais e econômica; o arranjo demonstra muitas ações voltadas para o planejamento, mas que possuem pouca efetividade de implementação.

**Palavras-chave:** governança metropolitana; Região Metropolitana de Belo Horizonte; governança interfederativa; arranjo institucional; neoinstitucionalismo.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to describe and analyze the configuration and performance of the BHMR metropolitan space institutional management arrangement for the promotion of metropolitan governance, considering the accumulated liabilities and contemporary challenges to the planning and operation of metropolises. The metropolises have a specific dynamic of interaction, requiring their municipalities members to cooperate around public functions of common interest, as well as the exercise of interfederative governance, as the urban problems of the metropolises also affect the interests of other federative instances, demanding dialogue with state and federal governments. The promotion of cooperation and metropolitan governance was then considered to be directly linked to institutional capacities, and then a theoretical review of the neoinstitutionalist perspective was held as the background of the discussion. The analysis is based on RMBH's pioneering approach in building a management model of the metropolis anchored in executive and deliberative institutions, where we sought to understand the relevant aspects of the current institutional arrangement, having as comparison the model that manages the RMPA, similar, in demographic, economic and social terms, to the Belo Horizonte metropolis. In addition to this comparison, the record files of the CDDM and AM were analyzed, examining in their content the actions promoted to improve interfederative governance during the years of operation of the instances. By analyzing the deliberations and discussions that complemented the identification of the formal structure of the arrangement, it was concluded that the RMBH institutional management arrangement has not yet fully developed the coordination capacities required for full metropolitan governance. Given the low financial investments in the metropolitan theme, both by the municipalities and the state of Minas Gerais; the executive inheritance of the technocratic model of previous management; and the lack of a concrete metropolitan agenda, aimed at reducing intra-regional, social and economic disparities; The arrangement demonstrates many planning-oriented actions that have little implementation effectiveness.

**Key-words:** metropolitan governance; Metropolitan Region of Belo Horizonte; interfederative governance; institutional arrangement; neoinstitutionalism.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Finalidades da Metroplan de acordo com o último estatuto (1999) (continua) ....	63
Quadro 1: Finalidades da Metroplan de acordo com o último estatuto (1999) (continuação)	64
Quadro 2: Áreas Temáticas Transversais e Eixos Integradores do PDDI-RMBH (2011).....	73
Quadro 3: Síntese da legislação utilizada ao longo do capítulo.....	75
Quadro 4: Projetos executados com valores do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH - 2009 a 2018.....	92

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Municípios da RMBH - população estimada - 2019.....	41
Tabela 2: Arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH: dados selecionados .....	91

## LISTA DE SIGLAS

Agência RMBH Horizonte	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
AM	Assembleia Metropolitana
ARMBH Horizonte	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ASMARE Reciclável	Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reciclável
BRT	Bus Rapid Transit
CDDM	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano
CDM Porto Alegre)	Conselho Deliberativo Metropolitano (Região Metropolitana de Porto Alegre)
CE	Constituição Estadual
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
Cepal	Comissão Econômica Para a América Latina

Cinco	Centro Industrial de Contagem
CMTR	Consórcio Metropolitano de Tratamento de Resíduos
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
Codemig	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COHAB	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
Copasa	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CREA-MG	Conselho Regional de Engenharia e Economia de Minas Gerais
FDM	Fundo de Desenvolvimento Metropolitano
FIP	Fundação Israel Pinheiro
FJP	Fundação João Pinheiro
FPICs	Funções Públicas de Interesse Comum
GGM	Gabinete de Governança Metropolitano
Granbel Horizonte	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte
HIS	Habitações de Interesse Social
IPEAD de Minas Gerais	Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais
Metrobel Belo Horizonte	Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte
Metroplan MG	Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional Minas Gerais
MOVE	Transporte Rápido por Ônibus
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI	Plano de Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDIES	Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social
Plambel Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PPP	Parceria Público Privada
RCL	Receita Corrente Líquida
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMPA	Região Metropolitana de Porto Alegre
RMs	Regiões Metropolitanas
RS	Rio Grande do Sul

SAGMACS	Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SECIR	Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SEGEM	Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana
SEGOV	Secretaria de Estado de Governo
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMETRO	Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SIAFI	Sistema de Administração Financeira
SIM	Sistema de Informações Metropolitanas
TD	Território de Desenvolvimento
Transmetro	Transportes Metropolitanos
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ARRANJOS METROPOLITANOS: INSTITUCIONALIDADE E TRAJETORIAS	17
2.1	Desenvolvimento urbano capitalista e desafios de uma agenda metropolitana cooperativa .....	17
2.2	Neoinstitucionalismo, coordenação e governança metropolitana: porque arranjos institucionais são importantes? .....	21
2.3	Trajетórias metropolitanas: urbanização e instituições da Região Metropolitana de Belo Horizonte .....	28
2.3.1	A metropolização desigual de Belo Horizonte .....	28
2.3.2	Instituições metropolitanas da RMBH.....	43
3	PRÁTICAS METROPOLITANAS: A RMPA E A RMBH	51
3.1	Marco Regulatório.....	53
3.1.1	RMPA .....	53
3.1.2	RMBH.....	55
3.2	Instituições Metropolitanas.....	58
3.2.1	RMPA .....	58
3.2.2	RMBH.....	65
3.3	Planejamento Integrado.....	71
3.3.1	RMPA .....	71
3.3.2	RMBH.....	72
4	DISCUSSÕES METROPOLITANAS: A RMBH EM PAUTA	76
4.1	Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.....	77
4.2	Assembleia Metropolitana.....	87
4.3	Projetos Executados e Contribuições para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.....	90
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
	REFERÊNCIAS	99
	APÊNDICE A – MUNICÍPIOS CONTRIBUÍNTES PARA O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO: 2009 A 2018	103

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico e social faz parte de um debate sociopolítico e econômico de diversas frentes, que esteve presente no Brasil especialmente a partir da Segunda Guerra Mundial. Naquela época, o planejamento de políticas para o desenvolvimento deixa de ser algo relegado ao socialismo, e a renovação do capitalismo a partir do Keynesianismo e do Estado de Bem-Estar social trouxe consigo perspectivas desenvolvimentistas importantes, que lideraram o cenário latino americano até meados dos anos 1980 (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

A linha de pensamento da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) acerca do subdesenvolvimento estava em voga, prevendo uma estratégia de desenvolvimento interno voltado para uma industrialização substitutiva, e para que isso fosse alcançado o Estado deveria intervir sobremaneira no espectro socioeconômico. Nesse cenário, o planejamento dos centros urbanos fez-se marca forte. No Brasil, até o final dos anos 1950 a experiência do planejamento estava relegada apenas a tentativas, e foi com o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek que o planejamento governamental teve início de fato, focado, entretanto, na promoção do desenvolvimento econômico e na desconcentração regional da economia (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

Com o início da Ditadura Militar em 1964, e a população brasileira vivendo maciçamente nos centros urbanos, o planejamento urbano capitalista fez-se ainda mais presente. O governo autoritário instituiu em 1973 as Regiões Metropolitanas por meio da Lei Complementar Nº 14/73, um instrumento de intervenção federal sobre o espaço urbano dos principais centros econômicos do país. Um aspecto crucial desta lei foi a delimitação das funções públicas de interesse comum (FPICs), que correspondem às políticas públicas de aspecto metropolitano, que devem estar presentes no planejamento urbano das Regiões Metropolitanas (RM's) (PLAMBEL, 1986).

Esta época corresponde a um período de intensa intervenção estatal sobre o espaço urbano, e a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) não ficaria de fora. O planejamento urbano da RMBH ficou a cargo da autarquia conhecida como Plambel (Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte), que apesar dos diversos diagnósticos setoriais

para identificação dos problemas urbanos da metrópole, acabou concentrando seus trabalhos em obras de infraestrutura e saneamento. É preciso salientar que o órgão metropolitano ficou responsável pela redistribuição de recursos federais, que vinham de forma vinculada forçando o foco de atuação do Plambel nas grandes obras viárias e de construção civil (PLAMBEL, 1986).

Com o encaminhar para a redemocratização do país, e com o advento da Constituição Federal de 1988, viu-se um movimento municipalista de grande peso. Neste mesmo momento, conjuntamente à ascensão da figura do município, assistiu-se a um esgotamento do modelo sustentado na industrialização ancorada em vultuosos investimentos públicos. Diante da crise fiscal do Estado, presenciou-se também uma redução do papel dos sistemas de planejamento, tanto a nível nacional quanto estadual, e nesse contexto, o Plambel foi perdendo espaço na estrutura estatal de Minas Gerais, sendo diluído aos poucos até seu completo encerramento em 1996 (PLAMBEL, 1986).

Apesar das tentativas de redução do papel do estado, o avanço das políticas neoliberais demonstrou rapidamente sua face mais perversa, aprofundando desigualdades socioeconômicas de todo o tipo no país. O espaço urbano mostrou-se como um território de acirramento destas desigualdades, e a chegada da década de 2000 marcou um ponto de retomada dos preceitos do planejamento para a melhor eficiência do Estado. Nesse contexto, na RMBH ressurgiram os anseios por uma institucionalidade que desse conta dos desafios da metrópole de forma cooperativa, e uma nova estrutura democrática passou a ser pensada a partir de 2003 (TONUCCI FILHO, 2012).

O novo arranjo da gestão da RMBH previu as seguintes instâncias político administrativas: Assembleia Metropolitana (AM), Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), Agência de Desenvolvimento Metropolitano (ARMBH / Agência / Agência RMBH), Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que foram sendo implementadas administrativamente até o ano de 2009, sendo que em 2011 foi inaugurado o PDDI-RMBH. Dessa forma, a este novo arranjo democrático cabe a promoção da cooperação entre os municípios que compõem a RMBH e o Estado de Minas Gerais em face dos desafios modernos, socioeconômicos e urbanos, que se impõem ao território. Além disso, cabe a ele mitigar os problemas acumulados ao longo dos anos, operando para um planejamento urbano integrativo que se reflita na

execução de políticas públicas efetivas de melhoramento das desigualdades intraregionais.

Dentro desta perspectiva, o trabalho procura responder à seguinte pergunta: como o arranjo institucional de gestão do espaço metropolitano da RMBH se configurou e tem atuado para promoção da governança metropolitana, diante dos passivos acumulados e desafios contemporâneos ao planejamento e funcionamento das metrópoles?

A Região Metropolitana de Belo Horizonte passou por longos e diferentes processos até a sua conformação atual. A última cidade a compor os 34 municípios da Grande Belo Horizonte foi Itatiaiuçu, no ano de 2002. Deste ponto para trás, diversas cidades foram sendo incorporadas à RMBH, e o planejamento metropolitano tinha contornos diferentes do atual, marcado em especial pelos anos de atuação do chamado Plambel. Ainda na mesma década citada, o final dos anos 2000 concentrou uma inflexão na concepção deste planejamento, após um limbo em que esteve ausente. A chegada de uma nova gestão metropolitana, de contornos democráticos e colaborativos visa enfrentar de forma diferente das anteriores os desafios urbanos da terceira maior metrópole do país.

O novo sistema de gestão da RMBH consolidou-se ao longo dos anos 2010, momento em que o país passou por grande ascensão econômica, facilitando a realização de investimentos. Recentemente, a chegada de uma nova crise, fiscal e econômica, tem provocado o pensamento acerca dos caminhos para o futuro, e, nesse contexto de novos contornos econômicos e sociais, é preciso ressaltar que a decisão pelo planejamento é política. Para além de ser uma opção de alocação de recursos diferente de outras formas tradicionais ou não de investimentos, na decisão de planejar incidem problemas concretos, que perpassam não só a disponibilidade financeira do Estado, que tem apontado para um esgotamento, mas também as capacidades de governança. Estas englobam a disponibilidade de um quadro técnico qualificado e flexível, a capacidade de refletir projetos e planos na execução de políticas públicas, e, em especial, as possibilidades de coordenação em diversos níveis (PIQUET; RIBEIRO, 2008).

Assim, diante das diversas concepções que envolvem as políticas públicas e o próprio planejamento, este trabalho pretende analisar a experiência da nova gestão metropolitana sobre o pano de fundo neo-institucional, procurando comparar a institucionalidade da metrópole Belo Horizontina à outras formas de

governança nacionais. Esta abordagem tem por objetivo observar de maneira aprofundada os contornos da política de coordenação da RMBH, contribuindo para uma visão sistêmica do arranjo institucional consolidado até então. A partir disto, será possível reconhecer os aspectos positivos e os desafios da governança metropolitana em Minas Gerais.

Além disto, é importante ressaltar que o trabalho se insere em um contexto de grave crise fiscal do Estado, em que são necessárias experiências criativas para mitigar a falta de recursos financeiros para a execução de políticas. Neste sentido, a cooperação é um elemento crucial deste processo, e o arranjo metropolitano, se fortalecido e bem conduzido, pode ser uma peça chave de atuação do Estado em conjunto com os municípios para o aprimoramento do espaço urbano. Desta forma, entender o funcionamento atual deste arranjo permitirá a possível abordagem dos desafios de forma diferenciada, buscando entender os gargalos envolvidos na governança das metrópoles. De maneira geral, diversos trabalhos acadêmicos foram feitos analisando este processo de forma territorializada, e, inclusive, os mais recentes são essenciais à construção deste. Assim, o presente trabalho visa dar continuidade às publicações sobre o tema, procurando contribuir com novas perspectivas sobre o espaço urbano da RMBH.

De maneira geral, procurou-se analisar o arranjo institucional de gestão do espaço metropolitano da RMBH, buscando compreender a sua configuração atual e a sua atuação do desenvolvimento da governança regional, entre Estado e Municípios, tendo em vista os desafios acumulados e atuais ao planejamento urbano. Especificamente, pretendeu-se: a) Revisar as perspectivas teóricas sobre a importância da promoção da governança e das institucionalidades necessárias para tal; b) Contextualizar historicamente a trajetória de urbanização da RMBH, localizando o trabalho temporal e espacialmente, procurando detectar os passivos acumulados ao planejamento urbano na região; c) Identificar as origens dos limites à governança no âmbito da RMBH; os desafios contemporâneos ao planejamento urbano; e as boas práticas nacionais de governança metropolitana em contextos comparáveis ao da RMBH; d) Analisar criticamente a experiência da gestão do espaço metropolitano da RMBH no novo arranjo institucional criado em 2006, por meio de um modelo analítico adaptado a partir da revisão teórica e histórica, para, por fim; e) Compor considerações finais, explorando sinteticamente as

conclusões captadas a partir da pesquisa, propondo possíveis caminhos para o aprimoramento da experiência de governança da metrópole belo-horizontina.

No que se refere aos aspectos metodológicos, para cumprir com o objetivo geral desta pesquisa, qual seja o de analisar o arranjo de governança do espaço metropolitano da RMBH, compreendendo sua atuação para a governança metropolitana na região, é necessário conceber um modelo analítico que consiga viabilizar tal proposta, por meio de critérios específicos e bem definidos.

O modelo analítico proposto está baseado em alguns pilares metodológicos. O primeiro deles é a construção de um referencial teórico e histórico, que está ancorado majoritariamente sob o pano de fundo neo-institucionalista. Sem esgotar o tema nesta metodologia, e sem excluir outras vertentes que pretendam argumentar sobre as trajetórias metropolitanas, escolheu-se a referida teoria diante de sua explicação para a influência das instituições sob as ações dos indivíduos e ou órgãos governamentais, e os desencadeamentos desta influência sob a situação política. Quando falamos em Regiões Metropolitanas (RM's), tomando estas como espaço de planejamento urbano, a conformação institucional que delimita a atuação destas é de extrema importância. Os arranjos conformados podem refletir de que maneira os municípios e o Estado cooperam, a forma de financiamento dos projetos urbanos, e, ainda, como a trajetória destas regiões foi conduzida até o presente momento. Dessa forma, pretende-se construir um referencial que ofereça definições acerca do arranjo cooperativo presente na RMBH; que identifique os possíveis limites à cooperação no atual modelo de governança metropolitana; e que promova a compreensão dos desafios e passivos ao planejamento urbano na RMBH. Tendo os conceitos devidamente revisados, faz-se necessário a construção de um modelo analítico que comporte evidências empíricas entre a teoria e a prática.

Para cumprir tal proposta, a pesquisa apresentou-se a partir de uma abordagem qualitativa, e, diante intenção de explorar o fenômeno institucional metropolitano a partir da descrição de suas características, esta possui um propósito exploratório-descritivo. Quanto aos procedimentos e técnicas de coleta de dados, temos: a pesquisa bibliográfica, principalmente a partir de publicações relevantes acerca da cooperação metropolitana e de proposições acadêmicas no que tange ao método comparativo com enfoque nas metrópoles; pesquisa documental, por meio de documentos e atas de reuniões das instâncias metropolitanas; e pela observação direta, a partir da inserção da autora enquanto estagiária da Agência de

Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Também, foi utilizada a análise de legislação a fim de viabilizar determinados aspectos da pesquisa, identificando os marcos regulatórios das RM's estudadas.

Optou-se então pelo método comparativo, entendendo que objetivo da pesquisa não é o de buscar arranjos iguais ao modelo da RMBH, mas sim a contraposição das diferenças entre os modelos como variáveis importantes da pesquisa. O interposto de comparação será a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), que foi escolhida diante de suas semelhanças demográficas e econômicas à RMBH. O instrumento metodológico para esta comparação será a definição de categorias objetivas, escolhidas a partir do esforço de sistematização teórico para explicação dos dilemas metropolitanos feito por diversos autores como Klink (2008), Abrúcio e Soares (2001), Nunes (2016), Brasil e Carneiro (2011), e o próprio Ipea (2013). As categorias são o marco regulatório; as instituições metropolitanas presentes no arranjo; e a presença de planejamento integrado para a execução de funções públicas de interesse comum (FPIC's).

A escolha das categorias fundamenta-se em alguns marcos importantes para a análise da gestão metropolitana. A primeira, centrada na identificação do modelo formal de estrutura das RM's, procura entender o escopo de atuação institucional do arranjo (Nunes, 2015), explicitando a existência ou não de critérios para escolha dos municípios que conformam a RM e para as FPICs, objeto de atuação das RM's. A segunda categoria procura identificar quais instituições compõem o arranjo metropolitano, analisando a sua dimensão democrática (Brasil e Carneiro, 2011), e, mais importante, a capacidade de governança metropolitana promovida por estas instituições em favor do interesse comum. A terceira categoria foi prevista diante da importância da realização do planejamento no setor público sob uma perspectiva sistêmica do escopo de atuação do Estado, e, nesse sentido, a avaliação de um arranjo metropolitano passaria também pela existência de planos metropolitanos.

Além desta comparação, que teve como objetivo identificar a posição comparável da eficácia do arranjo da RMBH no cenário nacional perante aos parâmetros expostos, como elemento empírico da pesquisa propõe-se uma análise mais profunda das deliberações acertadas no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e na Assembleia Metropolitana. Para tal, foram analisadas as atas dos anos de 2008 a 2018, período de atuação dessas instâncias,

procurando identificar possíveis aspectos como assimetrias de forças (Abrúcio e Soares, 2001) entre os participantes, adesão dos participantes às instituições metropolitanas, e as pautas que se convertem em ações estratégicas e/ou planos metropolitanos.

Ademais, a identificação dos mecanismos de financiamento e execução do planejamento e das políticas metropolitanas é relevante, apresentando, portanto, a materialização prática das ações implementadas pelo Poder Público. Assim, é proposta a identificação dos depósitos de valores pelos municípios e pelo Estado de Minas Gerais no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, além das ações diretamente ligadas às deliberações das duas instâncias anteriores e aos planos metropolitanos executados com os aportes financeiros do respectivo Fundo.

## **2 ARRANJOS METROPOLITANOS: INSTITUCIONALIDADE E TRAJETORIAS**

Quando falamos de governança metropolitana e de suas abordagens, Klink (2013), aponta um paradoxo importante das metrópoles: ao mesmo tempo em que concentram riquezas e grandes déficits sociais, ainda lhes faltam arranjos institucionais capazes de nortear o seu desenvolvimento sustentável. A discussão metropolitana passou por um momento tecnocrático de gestão, e, após a Constituição de 1988 e certo vácuo institucional, aos poucos as metrópoles brasileiras tem retomado a governança metropolitana como aspecto importante para a promoção da cooperação e enfrentamento dos problemas escalares destas regiões.

Nesse contexto, o presente capítulo da pesquisa procura contribuir para a análise empírica na medida em que revisa, de forma focalizada, a importância das instituições no mundo público e na conformação do arcabouço das interações sociais, especialmente para a composição de uma governança metropolitana cooperativa. Além desta revisão é preciso posicionar o trabalho espacial e temporalmente, apresentando de forma breve a história da urbanização da RMBH. Não é possível estudar os eventos mais recentes, incluindo a composição do arranjo institucional em vigor, sem identificar os fatos mais relevantes da história da região. Aqui, ressalta-se a importância das trajetórias que influenciam diretamente nos problemas atuais, gerando reflexos nas instituições que procurarão remediá-los.

### **2.1 Desenvolvimento urbano capitalista e desafios de uma agenda metropolitana cooperativa**

A gestão metropolitana tem se mostrado tema caro aos estudos e políticas públicas em âmbito nacional e internacional, diante dos avanços tecnológicos das sociedades e da direção à urbanização dos espaços. A metropolização pode ser definida como um processo de integração territorial a partir de uma cidade-núcleo, em que os limites físicos e administrativos dos municípios são ultrapassados, gerando o compartilhamento dos benefícios e desafios do espaço urbano contínuo (ROMANELLI E ABIKO, 2011). Esta é uma tendência

verificada mundialmente, que teve início no Brasil a partir dos anos 1950 com a transferência maciça da população rural para os centros urbanos.

A questão urbana brasileira é de grande complexidade, tendo em vista que a expansão capitalista nos países desenvolvidos se deu de forma gradual, enquanto nos territórios da periferia mundial, como a América Latina, este processo foi acelerado e deveras intenso. Nesse contexto, as cidades passaram por uma conurbação rápida e a infraestrutura presente nestas localidades não era suficiente para tamanho acréscimo populacional. Ao lado do avanço das indústrias, viu-se a intensificação dos processos de expulsão das populações de baixa renda das áreas centrais, do subemprego e da escassa oferta de serviços públicos comuns.

A rápida urbanização ancorada no desenvolvimento industrial demonstrou sua pouca capacidade de resolução de problemas socioeconômicos em um contexto de graves desigualdades e economia instável, apontando o espaço metropolitano como um concentrador de riquezas e mazelas em escala. Outra importante questão das metrópoles brasileiras é seu desafio político, pois elas “têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade” (LEFÈVRE, 2009, p. 300). Neste ponto, Lefèvre (2009) reforça o paradoxo vivido pelas regiões metropolitanas, que são lugares de grande dinamismo e desafios, deveras estratégicos, mas que politicamente permanecem praticamente inexistentes, já que não conformam uma unidade federativa, mas existem como território de cooperação formal, que em alguns poucos casos, como o brasileiro, estão previstas em legislação infraconstitucional.

Em muitos casos, os Estados não conferem base político-administrativa e financeira às metrópoles por enxergarem nestes espaços contrapoderes potenciais à sua autoridade à nível nacional e estadual (LEFÈVRE, 2009). No Brasil, os vinte anos do período autoritário enfraqueceram em demasia o poder municipal. Com a chegada da Constituição de 1988 a figura do município foi elevada, como consequência dos anos de pouco espaço político, e apesar da importância dos municípios para a conformação federativa o que se viu nos anos 1990 foi uma agenda intensamente competitiva, que acirrou o embate entre os municípios por recursos. Esta agenda de pouca cooperação gera intensas desigualdades, conformando regiões metropolitanas que internamente, quando comparamos as cidades que as constituem, possuem inúmeras disparidades.

Nesse contexto dicotômico, a governança metropolitana aparece como proposta de assentamento das diversas frentes ideológicas que se estendem para as cidades. Como se verá mais à frente, a RMBH foi pioneira ao conceber a conformação de um arranjo democrático pensado para promover a coordenação metropolitana, procurando dirimir o processo de competitividade regional. Apesar de seu pioneirismo, e da relevância do novo arranjo, o que se enxerga na prática é que

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) condensa bem as dificuldades presentes na realidade brasileira atinentes à construção de uma gestão metropolitana equilibrada e consequente, que seja capaz de conciliar autonomia e cooperação de forma pactuada. De um lado, a RMBH congrega uma gama de municípios de características discrepantes, os quais possuem realidades e problemáticas distintas nas dimensões ambiental, demográfica e socioeconômica. A isto se soma o fato de os critérios de incorporação de municípios serem frágeis e mal selecionados, fazendo emergir, como problema crucial de gestão, os distintos focos de intervenção, o que influi diretamente no grau de integração metropolitana (BRASIL E CARNEIRO, 2011, p. 1)

Para além da identificação dos problemas das metrópoles, é fundamental entender como será a atuação dos agentes sobre o espaço para a resolução destes. Mais ainda, é preciso compreender que a reprodução do espaço urbano é iminentemente contraditória, contrapondo a produção social dos espaços e a apropriação privada (ROMANELLI E ABIKO, 2011). Os problemas metropolitanos são inerentes à lógica urbano-industrial capitalista, e os instrumentos tradicionais de planejamento, centradas apenas na expansão e controle viário (VILLAÇA, 1999), apontaram para seu esgotamento ainda na década de 1990.

Dessa forma, contemplando a relevância do planejamento para atuação estatal, é preciso que este vise a requalificação do ambiente urbano, em busca de mitigar os processos de segregação espacial e de aprofundamento das desigualdades socioeconômicas e ambientais. Neste ponto, as novas formas de planejamento e gestão do espaço urbano metropolitano trazidas pelo Estatuto da Metrôpole (Lei Federal Nº 13.089/2015) são ainda recentes e tem saído aos poucos do papel. Para além dos planos diretores que ordenam o zoneamento de cada município, a referida lei federal procura trazer o conceito de governança interfederativa, inovando na maneira de conceber a gestão das metrópoles brasileiras. Assim, é previsto não apenas o compartilhamento de responsabilidades, mas a criação de um sistema integrado de gestão das metrópoles, guiada por um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

É preciso então que a institucionalidade responsável pela gestão metropolitana seja condizente com seus desafios e necessidades, possibilitando a criação e materialização destas políticas integradas. Desta forma,

Além dessa integração entre políticas públicas faz-se necessário a integração entre os diferentes níveis de governo – federal, estadual e municipal – tornando as forças cooperativas em vez de competitivas. Assim, alguns instrumentos podem viabilizar organizações em Regiões Metropolitanas, como concessões, consórcios públicos e parcerias público-privada visando criar uma maior flexibilização nos sistemas, mas é necessária, primeiro, uma democratização do processo decisório desses serviços, tendo como premissas o fortalecimento do município e a criação de mecanismos de controle social. Nesse caso, o papel de articulação dos municípios das regiões metropolitanas se apresentará como primordial. Além disso, o Estado deve aperfeiçoar o seu papel de mantenedor do controle e da racionalidade dos sistemas (ROMANELLI E ABIKO, 2011, p. 32).

Quando falamos em institucionalidades metropolitanas, é possível identificar duas vertentes: os arranjos horizontais, e os arranjos verticais. Nos arranjos horizontais, os municípios cooperam entre si por meio de consorciamentos, forma jurídica relativamente simples de ser estabelecida, em especial após a Lei Federal nº 11.107/2005 que regulamentou os consórcios públicos. A grande limitação deste modelo é que os consórcios, em geral, tratam apenas de uma temática urbana, multiplicando o número de instrumentos necessários aos diversos temas metropolitanos comuns (NUNES, 2015).

Os arranjos verticais, por outro lado, são considerados mais fortes, por serem comumente dotados de autoridade política, competências diversas, e autonomia financeira, possuindo inclusive, em diversos casos, controle sobre o uso do solo. (GOMES, 2017). No caso da RMBH, o que se enxerga é a peculiaridade de um arranjo vertical de cunho democrático, complexo e com diversas instituições metropolitanas que possuem objetivos diferentes, haja vista a atuação da ARMBH e dos órgãos de discussão, que possuem autoridades executiva e colegiada, respectivamente. Além das instituições verticais, em complementação ao arranjo, há também a Associação dos Municípios da RMBH (Granbel), que funciona como um arranjo horizontal de representação dos municípios a fim de debater temas caros aos municípios. Ainda, é válido lembrar da Parceria Público Privada de Gestão dos Resíduos Sólidos na RMBH, que pelas características de sua conformação pode ser considerado como um instrumento horizontal do atual arranjo vertical.

Dentro deste contexto, a temática dos desafios à cooperação metropolitana traz à tona a importância da qualidade de implementação da gestão das metrópoles, para além dos arranjos desenvolvidos (GOMES, 2017). É necessária, então, certa flexibilidade para lidar com os desafios das metrópoles periféricas como a de Belo Horizonte. Entendendo a cooperação como um processo contínuo, este demanda capacidades institucionais relevantes para transformarem o planejamento estratégico em práticas refletidas na melhoria do espaço urbano de forma democrática, com vistas a reduzir as desigualdades socioeconômicas regionais.

## **2.2 Neoinstitucionalismo, coordenação e governança metropolitana: porque arranjos institucionais são importantes?**

Quando tratamos de uma institucionalidade metropolitana capaz de se ajustar às necessidades do território, e executar o devido planejamento da área, é preciso identificar, primeiramente, o que a institucionalidade representa em si. Tratamos aqui, portanto, do neoinstitucionalismo e de suas vertentes, procurando conectá-lo ao conceito de governança metropolitana, para entender melhor as capacidades e problemáticas do arranjo institucional metropolitano.

De acordo com Hall e Taylor (2003), a teoria neoinstitucionalista procura revalorizar, no âmbito das ciências sociais, o papel das instituições e seus efeitos nos resultados políticos. Quando tratamos de instituições, neste modelo, concebe-se que, grosso modo, as regras do jogo político que delimitam a ação e estruturam a interação dos atores. Nesse sentido, elas não são apenas a arena onde os interesses dos atores da política se materializam, mas também os procedimentos que envolvem todo o cenário político em que se processam aqueles interesses. Assim, as características das instituições governamentais afetam o grau de sucesso político de todos os grupos de atores, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso destes às decisões públicas. O sucesso político também depende das oportunidades que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros, e não apenas dos recursos de mobilização de cada um deles.

A teoria neoinstitucionalista aqui mencionada comporta pelo menos três vertentes analíticas, que possuem trajetórias e interpretações distintas e oferecem diferentes definições de instituições, mais ou menos abrangentes. Apesar disso,

estas vertentes estão agrupadas na teoria por possuírem um núcleo teórico comum, pois seu objeto de análise, qual seja, a identificação das conexões entre as instituições, o comportamento dos atores e os resultados políticos, é o mesmo.

Em contraposição à teoria behaviorista<sup>1</sup>, dominante nos anos 1960 e 1970, para os neoinstitucionalistas a observação do comportamento dos atores para identificação de suas preferências seria apenas um ponto de partida, sendo necessário, portanto, analisar o comportamento dos atores no contexto de diferentes instituições. É preciso ressaltar para o neoinstitucionalismo as instituições circunscrevem o jogo político, mas não o eliminam, influenciando o comportamento dos atores sem determinar as opções presentes em cada política.

A primeira vertente, o institucionalismo da escolha racional (teoria positiva das instituições), apresenta um conceito mais restrito de instituições, que seriam apenas as regras formais que regulam o comportamento e a interação dos atores. Ela está ancorada no conceito instrumental de racionalidade: a adaptação ótima dos meios aos fins, exercida por agentes racionais buscando maximizar seus interesses. Assim, a escolha racional seria aquela realizada por agentes maximizadores a partir de uma análise das diferentes escolhas em condições de interdependência. Dessa forma, a ação racional deve ser contextualizada, apreendendo que “a maneira pela qual a tomada de decisões consciente e a conduta estratégica (a esfera da ação propriamente política) se articulam com o contexto institucional e sociológico que está, naturalmente, sempre presente” (REIS, 2009, p. 80). Nesse caso, há de se falar em riscos e oportunidades geradas pelas instituições, uma vez que em diferentes contextos uma mesma delimitação das regras pode ter efeitos diferentes sobre o comportamento dos atores, e, portanto, sobre a política em si.

As instituições teriam origem dos acordos entre os atores, e se manteriam de acordo com as vantagens que propiciam. Elas delimitam a ação, definindo o que é ou não possível diante a política, e dessa forma reduzem as incertezas relativas às decisões e aos próprios resultados, favorecendo a ação coletiva. Enfim, a coordenação e cooperação seriam alcançadas por meios das regras, admitindo maiores ganhos de troca em situações possíveis diante da prevista estabilidade dos resultados (RUA E BERNARDES, 1998).

---

<sup>1</sup> Segundo Silva (2012), o behaviorismo, também chamado de comportamentalismo, concebe os indivíduos como seres previsíveis, apresentando condutas regulares como resposta a estímulos externos.

Já a segunda vertente, o institucionalismo sociológico, propõe um conceito mais abrangente de instituições, que para além das regras formais, engloba também, o sistema de valores, crenças, e modelos morais que fornecem a estrutura de significados que guiam a ação e permitem o compartilhamento de entendimentos entre os atores. É importante ressaltar que esta corrente coloca foco nas práticas culturais, reproduzidas em um determinado contexto histórico. Assim, para além da racionalidade da elaboração de instituições mais eficazes, como na teoria positiva, a construção das instituições seria conformada por um sistema de regras socialmente construído e reproduzidas rotineiramente.

Sob esse aspecto, ele reflete uma “virada cognitivista” no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamento (HALL E TAYLOR, 2003, p. 209)

Outro ponto importante do institucionalismo sociológico é o da legitimidade dos arranjos institucionais, em que a autoridade e a construção culturais são importantes. Hall e Taylor (2003) apontam como exemplo deste processo a implantação de novas práticas organizacionais a partir da autoridade cultural do Estado, com seu papel regulador; ou a estruturação coletiva de novos significados e interpretações no seio de redes de atores, reforçando a construção coletiva das instituições. Verifica-se atualmente como práticas na análise de políticas públicas a utilização de ambos os casos, tanto pelo *enforcement*<sup>2</sup> e exemplo estatal, quanto pela via democrática de interpretação coletiva.

Já a terceira corrente é a do neoinstitucionalismo histórico, que também propõe um conceito de instituições mais abrangente, mas, diferente dos anteriores, enfatiza a influência de políticas prévias na configuração de novas políticas. Assim, as instituições são as regras formais, mas também procedimentos informais, como as convenções de comportamento e os legados que estruturam a conduta dos atores.

---

<sup>2</sup> Procedimentos que garantem a aplicação correta das diretrizes e normas de determinada política pública.

É importante ressaltar que o institucionalismo histórico trabalha com as duas perspectivas de conduta das vertentes anteriores, sugerindo que “as estratégias induzidas por um contexto institucional dado podem fossilizar-se ao longo do tempo e tornar-se visões de mundo, que são propagadas por organizações oficiais e terminam por moldar a imagem de si e as preferências dos interessados” (HALL E TAYLOR, 2003, p. 199). Essa vertente traz consigo o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*), em que os legados institucionais de políticas prévias condicionam o desenvolvimento posterior, limitando a possibilidade de mudanças, em função dos efeitos de reforço (*feedback*).

Segundo Thelen e Steimo (1992), uma análise desses efeitos aponta a sua importância. Quando falamos do processo político, por exemplo, políticas prévias criaram identidades, constituíram diferentes atores, constituíram e organizaram interesses, incentivaram alianças, e definiram uma distribuição de recursos.

Quanto ao comportamento dos atores, percebe-se que os agentes da política operam em um contexto condicionado por práticas e regras institucionalizadas por políticas do passado, gerando certo “aprisionamento” dos atores. Outro efeito importante de feedback, reforçado também por Hall e Taylor (2003), está sobre a capacidade governamental, tendo em vista que as políticas ulteriores estão imersas em determinadas capacidades administrativas criadas por outras políticas, procedimentos burocráticos consolidados, e alocações de recursos específicas. Por último, temos os efeitos cognitivos, uma vez que políticas anteriores fornecem informações e atribuem significados à realidade e afetam o processo de aprendizagem social.

Trabalhando em um sentido próximo ao pensamento institucional, é possível trazer a abordagem coordenativa para a discussão metropolitana. Segundo Rua (2005), a coordenação técnico-política “visa articular as decisões e ações do conjunto dos agentes governamentais (...) de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo” (RUA, 2005, p. 1). Neste ponto é importante pensar sobre os diversos instrumentos, regras e modelagens que se interpõem à cooperação entre os entes federativos, e, de forma focalizada, à governança metropolitana.

Sem o objetivo de esgotar o tema, mas sim como ponto de partida, faz-se necessária uma breve explanação acerca desta governança metropolitana. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que a definição de metrópole depende do propósito em que será utilizada. Aqui, expomos a concepção de Klink (2008), onde são extrapoladas as variáveis administrativas e demográficas, e, portanto, traz-se para a discussão a interdependência entre as localidades, que compartilham não só externalidades urbanas, mas também uma identidade coletiva por meio de suas características multidimensionais comuns.

Ainda segundo Klink (2008), de maneira geral as metrópoles têm desempenhado um novo papel econômico e social internacionalmente, e três elementos podem ser apontados como principais neste processo. O primeiro diz respeito ao potencial territorial e competitivo que as metrópoles representam no cenário econômico internacional, em um contexto globalizado que tem crescido desde os anos 1970. As metrópoles representam um grande percentual da atividade econômica dos países, o que não é diferente no Brasil, e as intensas mudanças no padrão econômico internacional demandam uma capacidade de renovação importante, aprimorando o desenvolvimento endógeno para além dos antigos parques industriais.

O segundo elemento trata do potencial que as metrópoles têm de estimular a cooperação entre as localidades, aqui, os municípios, por meio de processos participativos. Nesse caso, a descentralização estimularia o aprofundamento dos processos democráticos locais e de um maior *accountability*<sup>3</sup>; é possível identificar processos participativos inovadores nas cidades brasileiras que compõem regiões metropolitanas, como orçamentos participativos e planejamento estratégico com audiências públicas (KLINK, 2008).

Como terceiro elemento, o autor aponta que a cultura da gestão metropolitana tem mudado rapidamente. Uma síntese destas mudanças inclui outros três fundamentos pertinentes. Primeiramente, é preciso ressaltar que no contexto de reestruturação econômica recente e um certo recuo da atuação estatal direta, as metrópoles têm incorporado novos temas e prioridades políticas e de agenda, para

---

<sup>3</sup> De acordo com Espinosa (2012), o termo *accountability* é utilizado tanto no sentido de responsabilização e fiscalização, quanto o de prestação de contas, sendo este último mais difundido e aceito. Assim, cabe àqueles que assumem responsabilidades públicas a obrigação de prestar contas de recursos, programas e da sua própria atuação. Dessa forma, a transparência torna-se elemento e princípio fundamental do pleno desenvolvimento de políticas públicas.

além da geração de serviços para a população, como geração de emprego e renda, e a competitividade regional.

Em segundo lugar, as mudanças internacionais em termos de competitividade dos territórios, e até mesmo uma maior pressão do eleitorado, forçam as metrópoles a se engajarem em estratégias de revitalizações urbana e econômica.

Assim, um número crescente de regiões metropolitanas tem se disposto a adotar arranjos institucionais mais flexíveis e que trazem diferentes responsabilidades, mesmo que estas não estejam formalizadas estatutariamente.

Em terceiro lugar, há de fato uma percepção crescente do papel da gestão metropolitana como instrumento de articulação e capacitação, em um cenário de múltiplos atores e ambientes. Neste ponto o conceito de governança, processo pelo qual governo e atores não governamentais colaboram para a elaboração de políticas, surge como uma mudança de paradigma.

Nesse mesmo caminho, o planejamento tecnocrático é deixado de lado para dar espaço a um planejamento estratégico, elaborado por um grande e diverso grupo de atores locais, e com o potencial de transformar a visão de longo prazo acerca da localidade, além de facilitar o vínculo entre o planejamento e a implementação. (KLINK, 2008).

Dentro desta perspectiva abrangente e complexa do papel das metrópoles, pode-se então trazer alguns conceitos que procuram definir a governança metropolitana. Se de um lado tem-se uma perspectiva valorativa-normativa (LUSTOSA, 2010), de outro identifica-se as ideias do neo-institucionalismo, as quais são utilizadas com maior enfoque nesta pesquisa. De maneira geral, a governança remete a um compartilhamento de responsabilidades entre diversos atores, demandando o emprego de instrumentos como coordenação e regulação para uma maior capacidade de atuação.

Quando apontamos a vertente valorativa-normativa, “esta se associa aos parâmetros de “bom governo”: eficiência, transparência, controle público e responsabilização, dando ênfase às relações entre governo, agentes privados e sociedade, assim como as relações entre os níveis de governo” (LUSTOSA, 2010, p. 19). Já quando nos voltamos para a perspectiva neo-institucional racionalista, a governança surge como a capacidade de gerar cooperação entre as diversas instâncias de governo e de atores. Em um ambiente incerto os atores possuem

maior dificuldade em obterem informações acerca do que ou com quem estão transacionando, aumentando os custos de transação das operações dentro do sistema e gerando dilemas de ação coletiva (LUSTOSA, 2010).

Nesse contexto de incertezas, as ações individuais são incentivadas em detrimento da cooperação, podendo ser revertidas por meio de um ambiente contratual com regras formais bem estabelecidas. As instituições, então, tornam-se cruciais na superação destes dilemas, reduzindo os custos de transação e colaborando para ações cooperativas. Também é possível pensar sob a ótica do neoinstitucionalismo histórico, envolvendo a capacidade do Estado na implementação de políticas em prol da coletividade. Assim,

A eficácia da governança está relacionada, nesse sentido, não apenas a eficiência das políticas do Estado, mas também a legitimidade dessas políticas e sua sustentabilidade institucional. Para que isso seja alcançado, exige [...] três capacidades do Estado: a de comando, coordenação e implementação. Ressalta-se que nessa concepção que a superação dos problemas de ação coletiva também faz parte da governança, cabendo ao Estado criar incentivos de cooperação enfrentando os problemas de coordenação (LUSTOSA, 2010, p.22)

É possível então compreender que os arranjos institucionais metropolitanos têm como objetivo aprimorar os processos de gestão e de governança nos seus territórios. Cada arranjo possui uma especificidade de acordo com evolução urbana local, o parque produtivo instalado, a diversidade de atores e os resultados almejados a partir da confecção do arranjo, e, nesse contexto, identifica-se o grande peso do neoinstitucionalismo sobre o mundo político. As múltiplas vertentes não são excludentes, pelo contrário: quando agregadas demonstram uma boa explicação para as políticas implementadas. A escolha do neoinstitucionalismo como pano de fundo para a análise do arranjo metropolitano faz-se pertinente na medida em que é possível identificar, por meio da pesquisa, as delimitações das escolhas dos atores, da cultura desenvolvida, e das heranças de políticas metropolitanas prévias.

Vislumbra-se, nesse sentido, a importância “de um arranjo institucional capaz de assegurar cooperação intergovernamental e legitimidade política e democrática em torno da formulação e implementação de uma agenda metropolitana” (BRASIL E CARNEIRO, 2011, p. 1). Todas essas questões se formatam na explicação da atuação do novo arranjo da RMBH sobre o espaço

metropolitano, reforçando estigmas anteriores e, ao mesmo tempo, construindo novas coletividades e significados da metrópole.

## **2.3 Trajetórias metropolitanas: urbanização e instituições da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

### **2.3.1 A metropolização desigual de Belo Horizonte**

A Região Metropolitana de Belo Horizonte possui atualmente 34 municípios, e um Colar Metropolitano de outras 16 cidades. Apesar de ser uma capital considerada recente e “planejada”, sua urbanização é marcada por diferentes desafios. Em primeiro lugar, é preciso delimitar o contexto da construção e expansão de Belo Horizonte, definida em seis diferentes períodos, sejam estes: 1897-1920, 1920-1937, 1937-1950, 1950-1967, 1967-1977, 1977-presente. De fato, a Proclamação da República em 1889 gerou movimentos em todo o Brasil de abandono dos significados que os períodos de colônia e império carregavam. Em meio a disputas políticas das elites, havia o consenso da transferência da capital de Ouro Preto para uma nova localidade, e, neste ponto, o Congresso Mineiro optou em 1892, de forma conturbada, pela centralidade de Belo Horizonte, que seria instalada no antigo Curral Del Rey. No início de 1894 foi decretada a criação da Comissão Construtora da Capital, responsável por elaborar a planta geral da cidade. Tendo em vista a época de fervor republicano que marcou sua concepção, a nova capital mineira não seria concebida fora dos parâmetros positivistas, agregando ao processo de implantação e planejamento a segregação social, fazendo da cidade em si um campo de dominação das elites industriais (Plambel, 1986).

Dentro dessa perspectiva, o Plano Original da cidade previu três Zonas: Urbana, Suburbana e Rural. A Zona Urbana foi concebida para ser o núcleo central da cidade, enquanto a Suburbana a circundava, sendo alternativa de moradia aqueles que não quisessem se instalar na primeira. A Zona Rural, que circundava a Suburbana, estava destinada a pequenas lavouras (PLAMBEL, 1986). Apesar dos esforços para a conformação da Zona Urbana ao sul do Rio Arrudas, a cidade não havia sido planejada para comportar as populações mais pobres, formadas à época especialmente pelos operários que trabalharam na construção da cidade. Essas populações foram sendo expulsas das zonas nobres que se conformaram dentro da

Zona Urbana, passando a ocupar a Zona Suburbana no sentido Leste-Oeste, original do desenvolvimento do Curral Delrey, direcionado pelo Rio Arrudas/ferrovia (PLAMBEL, 1986).

O contraste entre as “duas cidades” era acentuado: enquanto na Zona Urbana a elite e o estamento burocrático tinham acesso à infraestrutura urbana e aos principais equipamentos coletivos e privados, na popular Zona Suburbana, e mesmo nas colônias agrícolas, a população convivia com inúmeras carências. A articulação entre estes espaços era realizada pelo sistema de bondes, cujos pontos e estações constituíam os principais pontos de convergência urbana (TONUCCI FILHO, 2012, p. 44).

A primeira Guerra mundial atrasou as obras da capital, e apenas na “década de 1920 consolidou-se como centro administrativo estadual, principal pólo comercial e cultural de Minas, além de incipiente centro industrial de produção de bens de consumo não duráveis” (TONUCCI FILHO, 2012, p. 69). Nesse contexto, a retomada do crescimento da cidade consolidou e expandiu a diferenciação dos espaços da cidade, com os investimentos públicos concentrados na área central, e um acelerado crescimento das então áreas periféricas, para além do perímetro da Avenida do Contorno, sendo que já naquela época o mercado imobiliário assumiu “conotações nitidamente especulativas” (PLAMBEL, 1986, p. 58). Diante do rápido e pouco estruturado crescimento da cidade, o Poder Público municipal procurou editar medidas importantes para o planejamento da cidade, como a redefinição das Zonas Urbana, Suburbana e Rural em 1933, e em 1935 um decreto que visava controlar os loteamentos na cidade. “Apesar dessas iniciativas, o surgimento de novos bairros e vilas cada vez mais distantes não se interrompeu: ao contrário, a maior parte dos novos loteamentos passou a ser comercializada sem aprovação legal” (TONUCCI FILHO, 2012, p. 70).

Já no final da década de 1930 e tendo como pano de fundo o advento do Estado Novo e sua intenção de urbanizar e industrializar o país, inicia-se um período de intensa atuação do Poder Público na cidade de Belo Horizonte que, “norteados pela ideologia da modernização e tendo como meta a implementação do projeto industrialista, atua no espaço implantando a infraestrutura de apoio à industrialização que se efetivará no período seguinte” (PLAMBEL, 1986, p. 67). A chamada Cidade Industrial Juventino Dias, no então distrito de Contagem, já havia sido construída, e a partir dos anos 1940 foram gerados incentivos para a ocupação da área. Apesar dos esforços governamentais, poucas indústrias lá se instalaram,

com uma baixa ocupação do terreno, apesar de seu intenso parcelamento (PLAMBEL, 1986).

Diante do autoritarismo da época, foi possível que o governo retomasse a ideologia de modernização sem se preocupar com os anseios populares. Afim retomar a imagem de cidade moderna, diversas obras de infraestrutura e prolongamento do espaço urbano foram realizadas: construção do complexo da Pampulha, garantindo a ocupação da região pelas elites, expansão do Aeroporto da Pampulha, demarcação do terreno para a Cidade Universitária, alongamento da Avenida Amazonas, expansão do transporte via ônibus, abertura das Avenidas Antônio Carlos, Pedro II e Silviano Brandão para composição de novos eixos de urbanização, canalização de diversos trechos de espelhos d'água, asfaltamento de vias localizadas no centro da cidade, além de certa preocupação com as moradias urbanas, exemplificada pela construção do conjunto IAPI. É possível perceber, desta forma, que o Poder Público esteve preocupado com a produção de espaços elitizados, quanto espaços para o operariado, procurando manter em suas mãos os rumos da urbanização da cidade (PLAMBEL, 1986).

Apesar dos esforços da administração municipal para controlar a expansão urbana, “a legislação urbanística, altamente restritiva, não consegue impedir a proliferação dos parcelamentos: ao contrário, estimula a ocorrência de grande número de loteamentos clandestinos, que contribuem para a abertura de diversas frentes periféricas” (PLAMBEL, 1986, p. 72). Já no final dos anos 1940 a cidade de Belo Horizonte avançava no sentido da metropolização com a constituição do grande vetor Norte/Centro/Oeste, e verificava-se a rápida verticalização do centro da cidade. A capital mineira não ficou fora do contexto nacional de crescente transferência da população rural para o espaço urbano, e com o aumento da população, os contornos da futura RMBH já começavam a ser circunscritos pelo fenômeno da conurbação (Plambel, 1986).

Com a construção da nova capital federal, Minas localiza-se como um centro de passagem entre o eixo São Paulo/Rio de Janeiro e Brasília, e o aumento do tráfego rodoviário na região impulsiona a construção do Anel Rodoviário. A infraestrutura energética também carecia de novos investimentos, nascendo daí a Companhia Energética de Minas Gerais (CEMIG). “Finalmente, neste período assiste-se à consolidação da Cidade Industrial de Contagem e a implantação de uma área industrial em Santa Luzia” (Plambel, 1986, p. 80). Com as melhorias na

infraestrutura, “a RMBH se insere, efetivamente, no modelo nacional de industrialização” (PLAMBEL, 1986, p. 81), com um avanço da produção de bens intermediários na região a partir da metade final da década de 1950, atingindo cerca de 52,8% da produção industrial. É importante ressaltar que houve um aumento expressivo de trabalhadores na Cidade Industrial, que no início da década chegava a 15.000, contra apenas 1.000 em 1947; também, as indústrias que aqui se instalaram eram em grande parte internacionais, a exemplo da Mannesmann, de origem alemã, que se instalou no Barreiro e está lá até os dias de hoje (PLAMBEL, 1986).

Outra reflexão importante concentra-se sobre os avanços demográficos na região.

No período 1950-1960, Belo Horizonte e seus municípios limítrofes quase que dobram sua população, que cresce a taxas de 6,5% a.a., sendo a imigração responsável por 59% deste crescimento. Merece destaque o crescimento demográfico observado no município de Contagem, que nas décadas de 1950/60 e 1960/70 apresentou taxas de 16,5% e 14,8% a.a., respectivamente. (PLAMBEL, 1986, p. 82)

Nessa mesma época, houve a privatização do transporte público, que se tornou predominantemente via ônibus, com a retirada dos bondes que compunham esta estrutura da cidade. Em geral, os bens e serviços coletivos eram escassos, diante da falta de recursos direcionados para seu financiamento, tornando-se uma moeda de troca para abafar possíveis revoltas populares (Plambel, 1986). Apesar da grande força indutora de dinamização ainda estar concentrada no centro da cidade, a metropolização da cidade dava-se em todos os sentidos, mas, especialmente, naqueles de topografia mais favorável: nos sentidos Norte e Oeste, induzidos pela Pampulha e Cidade Industrial, com fluidez advinda das Avenidas Antônio Carlos e Amazonas, respectivamente. Muito dessa dispersão advém da adoção dos sistemas de ônibus, que ampliam as possibilidades de deslocamento, mas não se pode falar, ainda, em uma efetiva mobilidade urbana intrarregional. A região oeste compõe grande parte do parcelamento do solo, atraindo trabalhadores e operários; a verticalização do centro da cidade se intensifica, em conjunto com as atividades dos setores de comércio e serviços; e a região sul, de ocupação elitista, concentra grande parte dos benefícios urbanos (PLAMBEL, 1986).

O adensamento populacional à oeste acaba por levar serviços de apoio industrial e residencial à oeste, e esse processo influenciou fortemente o

crescimento do Barreiro e dos municípios de Contagem, Betim e Ibirité (PLAMBEL, 1986). “Assim, o entorno da Cidade Industrial constitui a primeira frente de conurbação na RMBH, onde se forma um espaço de ocupação contínua agrupando partes de Contagem (Parque Industrial, Belo Horizonte (Barreiro) e Ibirité (Durval de Barros)” (Plambel, 1986, p. 89). Apesar do ritmo menos intenso, a ocupação no vetor norte deu início à “formação de uma frente descontínua de expansão periférica, onde ocorre intenso parcelamento, observando-se uma ocupação lenta que inicia o processo de conurbação de Belo Horizonte (Venda Nova), Ribeirão das Neves (Justinópolis) e Santa Luzia (São Benedito)” (PLAMBEL, 1986, p. 89).

Um ponto extremamente relevante desta última ocupação é o seu caráter de extrema precariedade, com o escasso usufruto do urbano. Os transbordamentos periféricos fora dos limites da capital iniciam “um processo de repartição desigual, em termos intermunicipais, dos custos e dos benefícios da urbanização” (Plambel, 1986, p. 89). Para além do processo de dispersão desigual que criou vazios urbanos, uma grave especulação do solo, e impactos ambientais como a devastação da área vegetal e o comprometimento das bacias do Rio Arrudas e Ribeirão do Onça, o grande adensamento demográfico gerou dificuldades ao Poder Público no que se refere à oferta de serviços públicos, além de impactos sociais graves.

O potencial de recursos hídricos superficiais da RMBH passa a não ser compatível com a demanda do grande contingente populacional que se instala na região a partir de 1950. Belo Horizonte apresenta carências acentuadas quanto a energia elétrica, abastecimento de água e rede de esgotos. O número de favelas, bem como a população favelada se ampliam consideravelmente. Já em 1964, segundo o “Levantamento da População Favelada de Belo Horizonte”, esta população representa cerca de 120 mil habitantes (10% da população da Capital, morando em 79 favelas (PLAMBEL, 1986, p. 90).

Além dos serviços de saneamento básico e das ocupações irregulares, o encaminhar para a década de 1970 trouxe, além do inchaço urbano, dificuldades ao sistema de transportes, ainda pouco articulado. Os movimentos pendulares entre os diferentes centros de atividades e o estreitamento das relações entre estes e o centro da cidade sobrecarregavam o transporte intra regional e o próprio centro de Belo Horizonte (PLAMBEL, 1986).

Nessa mesma época, cidades como Pedro Leopoldo, Santa Luzia, Vespasiano, e São Joaquim de Bicas começaram também a se industrializar. Apesar da chegada de diferentes indústrias nessas localidades, inicialmente seu impacto

fora apenas no sentido de reforçar a economia local, sem, de fato, influenciar na sua relação com a economia regional. O motor da economia regional era ainda a Cidade Industrial de Contagem e, apenas no final da década de 1970 Betim passa a se inserir na economia regional com a abertura da Refinaria Gabriel Passos (Regap), da Petrobras (PLAMBEL, 1986).

Por outro lado, é neste período que o minério de ferro passa a ser explorado oficialmente na Região, mediante a concessão de Decreto de Lavra a diversas pequenas áreas sobre as serras do Curral e do Rola Moça. Assim, os municípios de Nova Lima, e Ibirité têm reforçada sua característica de áreas mineradoras. Outros núcleos urbanos (Sabará, Caeté, Raposos, Ribeirão das Neves) permanecem praticamente estagnados, enquanto em Rio Acima são desativadas duas siderúrgicas que constituem base de sua economia, entrando o município em processo de esvaziamento populacional (PLAMBEL, 1986, p. 93).

No tocante ao município de Belo Horizonte, metropolização destaca-se como processo de diferenciação do espaço, e, nesse contexto, ao final do período a cidade era carente de todos os serviços públicos possíveis, “afetando até mesmo áreas mais centrais habitadas por população de maior nível de renda” (PLAMBEL, 1986, p. 93), em decorrência do tipo de planejamento e crescimento que se dará até então.

Num contexto de abandono do pacto populista pela burguesia e adoção do Regime Militar, a nova ordem política e econômica que se firmou a partir dos anos 1970 no Brasil introduziu uma diferente forma de atuação do poder público, a partir, especialmente, de uma concentração a nível federal de diversas modalidades de atuação. As primeiras medidas adotadas pós golpe militar tinham como objetivo dirimir os obstáculos fundamentais para o crescimento, a inflação e o déficit no balanço de pagamentos. Essas medidas foram feitas à custos sociais elevados, tendo “como estratégia a concentração de renda, redução dos salários e fomento à exportação” (PLAMBEL, 1986, p. 96), que foram reproduzidos em larga escala no espaço urbano (PLAMBEL, 1986).

Nesse contexto, é preciso salientar a atuação direta do Governo Federal para a retomada do crescimento econômico. Ainda em 1965 o governo militar promoveu uma concentração tributária, retirando a autonomia dos estados e municípios sobre as suas receitas. De forma mais explícita, a estratégia governamental fora a de concentrar recursos, e aumentar a sua participação no sistema produtivo a partir da adoção de uma lógica empresarial no gerenciamento e

oferta de serviços públicos. Para além da concentração de recursos públicos a nível nacional, no mesmo período evidenciou-se um aumento exorbitante da concentração de renda a fim de aumentar o mercado de bens duráveis e de consumo, além da adoção do grande capital e da internacionalização da produção (Plambel, 1986).

Finalmente, é importante registrar que neste período os mecanismos de dominação política e exploração econômica se confundem e se explicitam mais ostensivamente no urbano que em outros momentos históricos, seja pela perda de autonomia dos Estados e Municípios pela centralização de políticas a nível federal, seja pelo processo de diferenciação do espaço resultante de um decidido apoio do Estado aos interesses dos grupos empresariais (entre os quais se inclui o próprio Estado), seja ainda pela exclusão das populações do processo político (PLAMBEL, 1986. p. 98).

Diante do novo paradigma socioeconômico, Minas Gerais, em especial a Região Metropolitana, apresenta-se como um espaço adequado às novas perspectivas de industrialização, tendo montado um aparato de incentivos fiscais e já possuir infraestrutura de indústrias de base que se localizavam na Cidade Industrial. “Assim, na aceleração econômica do país, o desempenho de Minas é superior ao nacional como um todo, e o da RMBH supera o estadual, constituindo-se o fenômeno da nova industrialização mineira” (Plambel, 1986, p. 99). Apesar dos avanços, e refletindo o comportamento nacional, no início dos anos 1970 a economia da região já demonstrava indícios de concentração, em especial nos grupos de atividades integrados ao contexto internacional. (Plambel, 1986).

A concentração industrial, que foi, inclusive, uma opção estatal estimulada pela então Companhia de Distritos Industriais (CDI), refletiu-se também no espaço, sendo que os parques industriais da RMBH formaram grandes conglomerados “nas proximidades dos principais eixos viários, segregadas e pouco articuladas com o meio urbano, sem maior identidade ou relações com seu entorno - a não ser aquelas referentes à produção - (o ir e vir do trabalho e a circulação de bens)” (Plambel, 1986, p. 101). Ao mesmo tempo, a intensificação da atividade mineradora na Região do Quadrilátero Ferrífero consolidou a atuação da mineração de ferro em Nova Lima e Ibirité, que seria expandida para diversos outros municípios que posteriormente fariam parte da RMBH, enquanto no Vetor Norte, em Vespasiano, Lagoa Santa e Pedro Leopoldo, a extração do calcário se intensificou para atender a demanda da construção civil pública e particular (Plambel, 1986).

O setor terciário também viveu uma concentração importante representada pela criação de grandes estabelecimentos comerciais, como a CEASA, que se implantam as margens de grandes eixos de articulação regional, atestando a escala metropolitana do mercado consumidor. É preciso ressaltar, porém, que a concentração industrial e comercial gera certas distorções como a dependência econômica de diversos municípios de pequeno e médio porte de certos setores, como a mineração, além do caso específico da CEASA, em que a concentração de atacadistas, ao contrário do aumento da competição de preços, favoreceu a o aumento de seu poder de manipular os preços, com prejuízos para os produtores e consumidores (Plambel, 1986).

Como citado anteriormente, o setor público também empenhou-se na construção civil, e nesse contexto, a política habitacional foi uma das políticas urbanas a serem efetivadas durante os anos 1970. Estas políticas surgiram de um contexto de intensa degradação do espaço urbano e de baixa infraestrutura, mas seu cunho social foi deixado de lado em detrimento do capital, em especial pela sua forma de financiamento, que priorizava, por exemplo, a rentabilização dos recursos advindos do FGTS (Plambel, 1986). Dentro dessa perspectiva,

[...] nesse período a política urbana passa a orientar-se por um quase total condicionamento ao capital na produção e administração das infraestruturas e serviços, devido ao comprometimento do Poder Público com a industrialização monopolista. É o jogo da privatização dos benefícios e socialização dos ônus (PLAMBEL, 1986, p. 103-104).

Ainda dentro do contexto autoritário, em 1973 foram instituídas oficialmente as Regiões Metropolitanas, um instrumento de intervenção federal sobre o espaço urbano dos principais centros econômicos do país, em oito diferentes Estados (Plambel, 1986). O Art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 14/1973 delimitou os primeiros 14 municípios da RMBH, quais sejam: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. Tendo em vista o caráter instrumental da LC nº 14/73, foram instituídos Conselhos Deliberativos e Consultivos para tratar do Plano de Desenvolvimento Integrado das RM's e programação dos serviços comuns, a execução de programas de interesse dos municípios componentes, além de delimitar os serviços comuns, os quais:

Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:

- I - planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social;
- II - saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública;
- III - uso do solo metropolitano;
- IV - transportes e sistema viário,
- V - produção e distribuição de gás combustível canalizado;
- VI - aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal;
- VII - outros serviços incluídos na área de competência do Conselho Deliberativo por lei federal (BRASIL, 1973)

Cabe aqui o adendo de que as funções públicas de interesse comum (FPICs), posteriormente, foram definidas pelo Estatuto da Metrópole, promulgado em 2015, como “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes” (Lei Nº 13.089/2015). O Estatuto ampliou a possibilidade das aglomerações urbanas e metropolitanas utilizarem-se da cooperação para atendimento às FPICs, sendo que estas são definidas e esmiuçadas em cada estado por lei própria.

Vale ressaltar que mesmo com os espaços dos Conselhos havia uma relação assimétrica em sua composição, explicitando a supremacia estadual frente aos municípios, muito pelo contexto antidemocrático da época. Nesse sentido, percebe-se no período a grave acentuação da segregação do espaço urbano, mesmo com os trabalhos de planejamento, e, inclusive, em certa medida, por conta destes. Apesar da institucionalização das RM's ter sido em 1973, o planejamento integrado da RMBH já havia sido objeto de estudo em 1958 da Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), instituição fundada pelo francês Louis Joseph Lebreton que relacionava a escola intelectual humanista ao urbanismo. Além disso, em 1971 o governo estadual havia celebrado um convênio com a Fundação João Pinheiro para a criação de um Grupo Executivo, o Plambel, com o objetivo de elaborar o Plano Metropolitano de Belo Horizonte.

Em 1974 o Plambel foi convertido a autarquia estadual, e os Plano elaborados por este, como o Plano de Desenvolvimento Integrado Econômico e Social (PDIES), e aprovados pelos Conselhos Metropolitanos tinham o papel institucional de controle da Região. Nesta mesma época, por iniciativa federal, os órgãos metropolitanos faziam um intermédio no repasse de recursos aos municípios

e aos órgãos setoriais, aumentando o prestígio do Plambel. Apesar de sua importância, o Plambel estava subordinado às exigências do Governo Federal, com pouca autonomia para a alocação dos recursos em conjunto aos municípios, e dessa forma, foram concentrados recursos para o setor de transportes e saneamento.

Em geral, os recursos públicos favoreceram especialmente o setor privado, que se beneficiou da valorização das áreas em que foram realizados investimentos. Nos transportes, apesar dos investimentos nas Vias Expressas, por exemplo, viu-se aumentar o uso do transporte individual em detrimento do coletivo, com uma intensa deterioração deste. No saneamento básico, foi necessário criar novas formas de captação de água com novos sistemas de operação, diante da racionalização dos serviços decorrentes da insuficiência hídrica na Região.

Durante a década de 1970 o mercado imobiliário viveu mais uma expansão. De forma desigual, e refletindo a concentração de renda da época, diversas cidades concederam o parcelamento do solo às classes mais ricas, como Nova Lima, em que foram criados loteamentos de alto padrão. Nas cidades em que a legislação não bloqueava novas construções mais simples houve também expansão imobiliária direcionada por pessoas de baixa renda, como em Neves e Ibirité (Plambel, 1986). De forma a acentuar ainda mais o processo segregacional, órgãos estaduais como a COHAB voltaram-se para a nova classe média que emergia da industrialização e do “milagre” econômico, em detrimento da retirada de populações mais pobres de locais de formação antiga, mais próximas do centro. Assim,

O voltar-se do mercado imobiliário para os segmentos mais ricos, processo seguido pelos agentes governamentais da política habitacional, aliado ao modo adotado na distribuição dos serviços urbanos, decorrentes da racionalização da produção destes serviços, tem como consequência o agravamento dos problemas das periferias, seja pelo seu acelerado distanciamento (processo que nesse período atinge inclusive as favelas, contrariando a lógica anterior de localização), seja pela acentuação das carências quanto aos serviços. O distanciamento das frentes periféricas constitui um agravante a mais para a oferta de infraestruturas e serviços, crescentemente demandados devido ao expressivo crescimento populacional cujos custos médios de produção e de consumo aumentam na Aglomeração. As condições de vida da população tornam-se mais difíceis (PLAMBEL, 1986, p. 109).

A Aglomeração Metropolitana nesta época viu ser aprofundado o processo de conurbação: à oeste, Contagem, Betim e Ibirité; à norte, Ribeirão das

Neves, Vespasiano e Santa Luzia. Em conjunto, nos centros comerciais, em especial de Belo Horizonte, acentuam-se a verticalização e a queda na qualidade ambiental e urbana. Além da intensificação dos problemas urbanos e dos conflitos no uso do solo regional, agravam-se problemas relacionados ao meio ambiente. A exploração do minério de ferro já vinha alterando o patrimônio histórico e ambiental da região, ficando evidente as alterações na Serra do Curral, que emoldura Belo Horizonte. Nos centros urbanos, a desigualdade no acesso a serviços de coleta de lixo e redes sanitárias (água e esgoto) evidencia-se na comparação entre a área central e as periferias, processo que se replica nas outras cidades da RMBH. Os espaços agricultáveis de maior fertilidade tornam-se escassos, e o impacto das atividades econômicas reduziram a cobertura vegetal da região, inclusive a paisagística (Plambel, 1986).

Diante deste contexto de crescimento econômico atrelado à intensificação estrutural das desigualdades, a partir de 1977 identifica-se um esgotamento deste modelo de expansão e exploração do espaço urbano. Desde o início do período militar observou-se um uma dependência acentuada de fatores externos, mantendo desequilíbrios que acentuam o subemprego, o desemprego e a inflação. O contexto extremamente autoritário e repressivo havia abafado diversos movimentos sociais e acabado com os canais participativos, mas, diante da crise e da mobilização que se intensificara desde 1974, estes movimentos emergem novamente em meio a uma economia e sociedade conturbadas. Os movimentos sociais urbanos que até então ficaram latentes, eram representados especialmente pelo movimento sindical, caracterizado pelos trabalhadores das grandes fábricas, e, ao mesmo tempo, pela solidariedade que balizava as associações comunitárias.

A crise chega de fato à RMBH em 1981, aumentando o desemprego e, ao mesmo tempo, reduzindo a participação do setor secundário na economia regional, e aumentando o espaço da mineração (ancorada à dependência externa), e do setor terciário, caracterizado então pelo subemprego. Apesar da crise, a estrutura regional de organização das atividades econômicas não sofre alterações, permanecendo concentradas na área central de Belo Horizonte e no eixo industrial de Betim e Contagem. “As intervenções do Poder Público nas áreas de habitação, uso do solo [...] e transporte (decorrentes do planejamento metropolitano ou de decisões tomadas a nível federal), também vêm reforçar a mesma estrutura” (Plambel, 1986, p. 131). A expansão habitacional para as camadas populares excede a configuração

da RMBH até então, atingindo a sede de Ribeirão das Neves e sua área contígua à BR-040, atingindo Igarapé, Mateus Leme e Esmeraldas, marcada pela falta de infraestrutura. Na época, a Cohab intensificou a construção de imensos conjuntos habitacionais para populações mais pobres nas periferias distantes, como Palmital em Santa Luzia, que sofrem até os dias de hoje com a pouca estrutura de saneamento, transportes e equipamentos públicos de qualidade. Já as classes mais altas continuam concentradas em Belo Horizonte, expandindo-se cada vez mais à Sul da cidade, com bairros luxuosos como São Bento, Luxemburgo e Santo Antônio. Inclusive, em Belo Horizonte, a Lei de Uso do Solo (Lei Municipal 2.662/1976) da época atuou como instrumento de controle da expansão urbana, e, neste ponto, acabou por reforçar os pontos de concentração e segregação socioespacial observados desde o início de sua ocupação (Plambel, 1986).

Num processo de requalificação urbano ambiental da área central de Belo Horizonte, e da preocupação com a interligação entre as regiões da cidade, e entre os municípios da RMBH, em 1981 fora criada a Metrobel, companhia estadual destinada a coordenar os serviços viários de interesse comum na RMBH, dando início às obras do metrô de superfície. Outros trechos foram abarcados com a interligação via ônibus, implantando-se inclusive a Av. Cristiano Machado. Quanto aos serviços de saneamento básico, observou-se de forma geral na RMBH uma melhoria significativa no atendimento, em especial quanto ao abastecimento de água, mas, ainda assim, a permanência de desigualdades estruturais entre os municípios. Viu-se uma evolução positiva na população atendida pela rede esgoto e água na maior parte dos municípios, mas naqueles em que a expansão populacional fora exacerbada, como Neves e Ibirité, percebeu-se um declínio na oferta destes serviços pela Copasa e pelas próprias prefeituras. Dentro dos municípios estas desigualdades se acentuam, com localidades de alta renda com basicamente 100% de cobertura, enquanto as periferias ainda sofriam com a falta dos equipamentos públicos (Plambel, 1986).

Frente a este quadro, pode-se concluir que, no empenho do Estado em atender as necessidades urbanas acumuladas, prevaleceu, na prática, a lógica da rentabilidade. Assim, a carência de infraestrutura básica de equipamentos e bens de consumo coletivo na periferia pode ser explicada, atualmente, muito mais pelo baixo poder aquisitivo da população ali instalada, do que pela efetiva incapacidade do Estado em provê-los (PLAMBEL, 1986, p. 148).

De acordo com Tonucci (2012), evidenciou-se posteriormente uma redução drástica no volume de recursos destinado aos serviços comuns da RMBH, e, acompanhando o enrijecimento das contradições metropolitanas (centro x periferia) da década de 1980.

Já a década de 1990 fora marcada “pela continuidade do processo de adensamento das áreas periféricas e industriais na RMBH, pela desconcentração espacial relativa das áreas centrais, e pela incorporação de novas áreas” (Tonucci Filho, 2012, p. 95). Nesse sentido, a transição dos anos 1980 para 1990 repercutiu a intensa migração intraurbana na região, evidenciando o processo de exclusão sócio espacial da população a partir da metropolização que se aprofundou entre 1990 e 2000 (BRITO E SOUZA, 2005).

Segundo dados do Censo Demográfico do IBGE, em 1991 a população de Belo Horizonte era de 2.020.161, enquanto a dos demais municípios que conformavam a região até então era de 1.415.899, sendo que a população das demais cidades praticamente dobrou em 11 anos, já que em 1980 esta era de 828.665, e a de Belo Horizonte era de 1.780.855. Entre 1991 e 2000 essa dinâmica se intensificou, com a população da capital em 2.238.526, e a dos demais municípios 2.108.158. É importante salientar que, no cerne desta inversão espacial do crescimento demográfico estão as emigrações da Belo Horizonte para os municípios da RMBH. Ainda, sustenta-se a tese de que a emigração intrametropolitana promove substancialmente a redistribuição da população mais pobre da capital em direção aos principais vetores de expansão urbana da RMBH (BRITO E SOUZA, 2005). Este padrão da RMBH é comum aos demais aglomerados urbanos do país, que se intensificou durante a década de 1990.

“Em grande medida, o padrão de segregação é comandado pelo capital imobiliário, com a colaboração dos investimentos públicos estatais quanto à definição do diferencial de preços do solo urbano” (Brito e Souza, 2005, p. 61). Os anos de investimento público das décadas anteriores e a legislação de uso e ocupação do solo urbano favoreceram a valorização do capital imobiliário nas áreas centrais, expulsando gradativamente as populações mais pobres para as áreas do entorno da capital regional. Um ponto relevante aqui foi o incremento da informalidade e do déficit habitacional, retroalimentados pela (re)produção capitalista do espaço, que distribui regressivamente riqueza social em detrimento dos mais pobres (HARVEY, 2008). Em 1990, cerca de 20% da população da cidade de Belo

Horizonte vivia em favelas ou conjuntos habitacionais, sendo que na RMBH o déficit habitacional quanto a estimativa no número de unidades era de 100.275, passando para 151.860 em 2000, um incremento de cerca de 50% durante a década (CARNEIRO et al, 2012).

Já nos anos 2000, a metrópole reafirmou as características sócio demográficas que possui atualmente. De acordo com o IBGE, a população estimada em julho de 2019 era de 5.353.580 pessoas na metrópole, sendo que a distribuição da população nas 34 cidades pertencentes à RMBH é:

Tabela 1: Municípios da RMBH - população estimada - 2019

<b>Município</b>	<b>População Estimada (07/2019)</b>	<b>Município</b>	<b>População Estimada (07/2019)</b>
Baldim	7.826	Mário Campos	15.416
Belo Horizonte	2.512.070	Mateus Leme	31.086
Betim	439.340	Matozinhos	37.820
Brumadinho	40.103	Nova Lima	94.889
Caeté	44.718	Nova União	5.725
Capim Branco	9.754	Pedro Leopoldo	64.258
Confins	6.730	Raposos	16.354
Contagem	663.855	Ribeirão das Neves	334.858
Esmeraldas	70.552	Rio Acima	10.312
Florestal	7.461	Rio Manso	5.832
Ibirité	180.204	Sabará	136.344
Igarapé	43.045	Santa Luzia	219.134
Itaguara	13.358	São Joaquim de Bicas	31.578
Itatiaiuçu	11.146	São José da Lapa	23.766
Jaboticatubas	20.143	Sarzedo	32.752
Juatuba	26.946	Taquaraçu de Minas	4.077
Lagoa Santa	64.527	Vespasiano	127.601

Fonte: IBGE, 2019. Elaboração Própria.

Diante da retomada do crescimento do país como um todo, houve a recuperação dos investimentos de grande impacto na RMBH, e ao mesmo tempo, um impulso no mercado imobiliário e no setor de construção civil.

Entre os principais projetos estruturantes na RMBH implantados durante a última década de 2000, podem ser citados com destaque: implantação da Linha Verde (duplicação e modernização da MG-010 e da Av. Cristiano Machado, ligando o centro de Belo Horizonte ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves); duplicação da Av. Antônio Carlos; duplicação da MG-030; investimentos na MG-050/BR-262/BR-491, ligando o município de Juatuba ao sul de Minas; obras viárias e sanitárias no Vale do Ribeirão Arrudas (Contagem e Belo Horizonte); e a implantação da Cidade Administrativa do Governo do Estado (CAMG). TONUCCI FILHO, 2012, p. 99)

Além destas, houve a expansão do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, foi duplicada a Avenida Pedro I, fazendo parte da ligação com o vetor norte de Belo Horizonte e a Linha Verde, e implantados os corredores BRT (Bus Rapid Transit) operados pelo sistema de ônibus MOVE, nas avenidas Cristiano Machado, Antônio Carlos e Pedro I, além de áreas do centro. Apesar dos avanços, houve uma valorização do transporte via ônibus, muito por conta da força política e econômica dos consórcios de transporte metropolitano, em detrimento de promessas como o aumento das linhas do metrô de superfície (trem urbano), com a criação das linhas 2 (Barreiro-Calafate) e linha 3 (Savassi-Lagoinha), não foram levados à frente, enquanto o metrô da RMBH permanece com apenas uma linha, desde os anos 1980. Outros projetos de parques tecnológicos também não saíram do papel, enquanto o BHTec não recebeu investimentos para o seu aumento progressivo e definitivo.

A proposta dos parques tecnológicos tem relação com estudos promovidos que apresentaram a necessidade de diversificação do perfil econômico da RMBH, procurando diversificar a base industrial a partir de setores com maior valor agregado, visando “estimular setores intensivos em capital humano e tecnologia e ampliar a sua internacionalização competitiva” (Tonucci Filho, 2012, p. 100). Diante do contexto internacional de valorização de produtos primários, e de uma generalizada desindustrialização no país, viu-se, ao contrário, uma valorização do setor primário exportador, com grandes investimentos nacionais e internacionais no campo da extração mineral na região metropolitana (Tonucci Filho, 2012).

Paralelamente, vale ressaltar que a cidade de Belo Horizonte tem despontado para o setor de serviços que incluem em sua concepção as tecnologias de internet e software. Com diversas startups de sucesso nacional localizadas no chamado “São Pedro Valley”, uma autodeclarada “comunidade de empresas e projetos que compõem o ecossistema belo horizontino de startups”, um trocadilho com a região do Vale do Silício, nos Estados Unidos, de onde emergiram empresas internacionais de grande aporte tecnológico e digital, e em referência ao bairro São Pedro, na região sul da cidade, que abriga a sede de empresas como MaxMilhas, Sympla e Méliuz (Jornal Estado de Minas, 2018). Apesar disso, é preciso salientar que mesmo estes setores não possuem capacidade de competir com o poder econômico e financeiro que a mineração e as antigas indústrias possuem na região,

e a mineração de caráter estritamente primária, inclusive, é uma das atividades preponderantes no Estado de Minas Gerais como um todo.

Como ponto mais relevante a ser analisado para a década de 2010 que está chegando ao seu fim, verifica-se que os grandes problemas da RMBH se concentram nos passivos acumulados ao longo de sua formação, imersa em desafios que conformam a nova organização socioespacial e econômica (Tonucci Filho, 2012), num contexto de recursos públicos escassos e de um apequenamento da capacidade intervenção pública para reversão das desigualdades do espaço urbano.

## **2.3.2 Instituições metropolitanas da RMBH**

### **2.3.2.1 Plambel e os antigos contornos da institucionalidade metropolitana**

O Plambel foi a instituição, de diversas nomenclaturas, responsável pelo planejamento da RMBH de 1971 a 1996. À época de sua criação o Plambel fora concebido com um Plano a ser executado pela Fundação João Pinheiro, em um convênio do Conselho Estadual de Desenvolvimento com as 14 cidades participantes da RMBH que fora criada em 1973. Ao longo de 1974 várias instituições foram sendo criadas para conformar o Sistema de Administração Metropolitana do Estado de Minas Gerais, e ao final do ano foi instituída a autarquia do Plambel. Em paralelo, em 1975 foi criada também a Associação dos Municípios da RMBH (GRANBEL), como instituição representativa dos interesses municipais (Tonucci Filho, 2012).

Em 1971 a proposta técnica do Plambel previa uma série de estudos completos em diversas frentes, divididos em um programa de trabalho extenso. Durante a sua atuação até a transformação em autarquia estadual também foram feitos alguns planos, e foram celebrados acordos de cooperação técnica com diversos órgãos, a fim de delimitar as diversas áreas de interesse metropolitano (Tonucci Filho, 2012). A partir de 1975, acompanhando um movimento nacional de criação e grande atuação de órgãos de planejamento, o Plambel iniciou de fato sua atuação como instância de planejamento metropolitano na RMBH. Além dos diversos estudos promovidos e da confecção de planos importantes sobre o uso do

solo, transportes e o desenvolvimento econômico e social, o Plambel passou a repassar recursos federais aos municípios e órgãos setoriais, colocando a instituição em relevância, considerada então como uma “superprefeitura”. Inclusive, a partir de 1978 o volume de recursos se adensou, passando a entrar capital internacional por meio do Banco Mundial, tendência de financiamento externo vinda do governo federal (Tonucci Filho, 2012). Foram também elaboradas leis de uso e ocupação do solo para Belo Horizonte e outros nove municípios, foram firmados acordos com o BHN, além de vários agentes do corpo técnico e administrativo do Plambel fazerem parte da comissão estadual que “editou normas para execução de obras e serviços públicos, assim como para utilização do subsolo e do espaço aéreo na RMBH” (Tonucci Filho, 2012, p. 117). Apesar da posição de grande prestígio,

as indefinições político-institucionais e a ausência de instrumentos que assegurassem capacidade financeira às regiões metropolitanas alimentavam conflitos entre o órgão metropolitano, as prefeituras e os agentes setoriais, impedindo a implementação de muitas das propostas constantes dos planos. Somente os programas e projetos de transporte tiveram maior êxito na sua implementação, devido à garantia dos recursos federais através do convênio EBTU/CNPU (TONUCCI FILHO, 2012, p. 117).

O avançar para a década de 1980 apontava para o desgaste do governo autoritário, e já em 1979 foram dadas mais responsabilidades aos Conselhos Deliberativos estaduais e às entidades metropolitanas, além de buscarem compatibilizar os programas do então criado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) com os níveis estadual e municipal. O Plambel estava vinculado à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), que acabou tomando o espaço da autarquia como distribuidora de recursos para obras públicas, enquanto o Plambel estava posicionado como um órgão de assessoramento técnico da secretaria. Apesar de certa diminuição do seu papel, o Plambel fez parte da concepção da METROBEL, empresa pública criada nos anos 1980 para o planejamento e organização do transporte público na capital e sua ligação com as cidades adjacentes. Ainda, tendo em vista o adensamento populacional e o aumento do preço do solo, e visando facilitar o acesso da população de baixa renda às áreas mais bem localizadas, o Plambel procurou evitar a periferação dos loteamentos fora da área de abrangência da RMBH. Nesse sentido, foram propostas medidas junto ao Conselho Estadual que aumentassem o controle dos loteamentos ordenados pelo Plambel, criando então uma primeira limitação, ainda informal, do

Colar Metropolitano, municípios vizinhos às cidades que até então faziam parte da RMBH e já sofriam consequências da metropolização (Tonucci Filho, 2012). Cabe ressaltar que o Colar Metropolitano foi instituído formalmente em legislação em 1989.

Ainda em 1980 o Plambel passou a representar o Estado no processo de anuência prévia nos casos de parcelamento do solo de lotes maiores que um milhão de metros quadrados, passando “então a atuar principalmente em três níveis: avaliação e início da reformulação do PDIES; controle do parcelamento do solo na RMBH e Colar; e implementação de programas de transporte através de apoio técnico e gerencial à SEPLAN” (Tonucci Filho, p. 2012). Quanto ao controle do parcelamento do solo, o Plambel também passou a atuar na regularização dos loteamentos. Além dos trabalhos com a regularização do solo, o Plambel continuamente desenvolveu propostas e estudos para o melhoramento do espaço urbano, incluindo trabalhos visando a regularização de terrenos das favelas em Belo Horizonte. Na avaliação do PDIES e de outros planos da década de 1970, constatou-se sua baixa efetividade para promoção do desenvolvimento regional, num modelo tecnocrático que não se consolidara. “Propôs-se então que a reformulação do Plano deveria se dar a partir de um novo referencial teórico e metodológico. Todavia, o detalhamento das propostas e a reformulação sistemática do Plano não foram levados a cabo nos anos seguintes” (Tonucci Filho, 2012, p. 123).

Com o direcionamento para a redemocratização, o governo estadual passou a encaminhar medidas mais participativas, e os conselhos passaram a fazer parte mais intensamente das decisões sobre a regularização do solo metropolitano. Em 1983 o Plambel foi vinculado ao Conselho Deliberativo Metropolitano, que não era participativo até então, deixando de ser um órgão estadual de apoio técnico da SEPLAN aos municípios, para se tornar um órgão metropolitano. Até 1987 a questão metropolitana e seus arranjos institucionais foram alvo de diversos debates, diante da proximidade da Constituinte. O Plambel atuou de forma ativa nos encaminhamentos para o futuro da RMBH, propondo, inclusive, o reconhecimento da RM como instância governamental, e o aumento da participação dos municípios nas decisões contíguas, revendo também em seus trabalhos as diretrizes de estruturação urbana do período anterior. Metodologicamente, o PLAMBEL se voltou a tentar compreender a cidade como um processo, procurando compreender os

problemas metropolitanos em sua totalidade e globalidade, buscando reconhecer os processos constitutivos da cidade (Tonucci Filho, 2012).

Numa atuação ampliada sobre o uso e ocupação do Solo, para além da regularização e do controle do parcelamento, o Plambel desenvolveu novas propostas para o macrozoneamento da RMBH, para as Leis de Uso e Ocupação do Solo de diversos municípios, e para a redefinição dos perímetros urbanos. Nos transportes, apesar do planejamento ter ficado a cargo da Metrobel, o Plambel concluiu os três anteprojetos das vias metropolitanas 050, 700 e 210, e conduziu um programa de pavimentação das periferias em 1985. Apesar de já ter diminuído suas atribuições, após a constituinte de 1988, e até a sua extinção em 1996, o Plambel acabou funcionando com um órgão de pesquisas, antes que de fato implementador de políticas metropolitanas. A falta de recursos direcionados para ação da autarquia foi uma das causas, sendo que seu quantitativo de servidores foi sendo diminuído ao longo dos anos, com suas atividades de planejamento, a exemplo do que acontecera com outros órgãos deste tipo pelo país, terem sido colocadas em cheque com o fortalecimento do municipalismo e o descrédito na capacidade estatal para as atividades de planejamento com o fortalecimento do neoliberalismo nos anos 1990. Em 1987 foi criada a Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos (SEMETRO), que aos poucos foi tomando o espaço do Plambel, e instituiu um novo sistema de operacionalização dos temas da metrópole, com forte avanço dos Conselhos nas decisões políticas (Tonucci Filho, 2012).

Com a nova constituição estadual, em 1989, foi criada a Assembleia Metropolitana, que teria como foco fortalecer os interesses metropolitanos. Ao contrário do esperado, a SEMETRO foi extinta em 1992, e a Transportes Metropolitanos (TRANSMETRO) em 1994, com a ascensão da BHTrans, numa concentração das atividades no âmbito municipal. “Já em estado de agonia política e técnica, e sem competências definidas, o PLAMBEL foi definitivamente extinto pela Lei 12.156/96, durante o governo Eduardo Azeredo, e as suas atribuições foram parcialmente assumidas pela SEPLAN e pela FJP” (Tonucci Filho, 2012).

### **2.3.2.2 Novo arranjo democrático da metrópole**

Após o vácuo jurídico institucional para os assuntos metropolitanos deixado no final da década de 1990, no início da década de 2000 a retomada do

tema sobre o planejamento metropolitano ensejou discussões sobre os rumos da RMBH. Por iniciativa da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) em 2003 houve um extenso seminário acerca das regiões metropolitanas, da qual foi tirada a proposta para a Emenda à Constituição Estadual que seria aprovada em 2004, que previu as instâncias político administrativas a seguir: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, Agência de Desenvolvimento Metropolitano, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) (EC Estadual nº 65/2004) (Tonucci Filho, 2012).

Em 2006 foi aprovada a Lei Complementar Nº 88, que “definiu as regras gerais e o papel cumprido por cada instância na gestão e planejamento metropolitanos, ampliando as definições e atribuições tratadas ainda de forma generalista na Emenda acima referida” (Tonucci Filho, 2012, p. 164). Nos incisos do art. 4º foram dispostos os princípios da gestão metropolitana, os quais são:

Art. 4º A gestão da região metropolitana observará os seguintes princípios:

I - redução das desigualdades sociais e territoriais;

II - construção e reconhecimento da identidade metropolitana;

III - subsidiariedade dos Municípios em relação ao Estado quanto às funções públicas de interesse comum;

IV - poder regulamentar próprio da região metropolitana, nos limites da lei;

V - transparência da gestão e controle social;

VI - colaboração permanente entre o Estado e os Municípios integrantes da região metropolitana. (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 88, 2004)

A partir da segunda seção da mesma lei tem-se em seus dispositivos a composição e estruturação das instâncias supracitadas. A Assembleia Metropolitana (AM) é o órgão superior do sistema de gestão metropolitano, acompanhado do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), órgão de caráter deliberativo com o intuito de acompanhar mais de perto as políticas e decisões metropolitanas.

Como apontou Tonucci Filho (2012), apesar de as decisões do Conselho não possuírem respaldo legislativo, sua composição e organização representa um avanço na participação da sociedade civil no processo de gestão da RMBH, tendo em vista que este, em conjunto com o Conselho da Região Metropolitana do Vale do

Aço, são os únicos possuem em sua composição a presença de representantes civis, Nesse mesmo caminho, as deliberações são aprovadas por maioria qualificada de três quartos de seus membros, evitando a liderança de um seguimento nas discussões, e incitando a pactuação de valores entre os seguimentos representados (Tonucci Filho, 2012).

Há também o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), que representa a instância de financiamento das propostas elaboradas no PDDI, possibilitando o elo entre o planejamento e a execução das FPICs. A instância que demorou mais tempo para ser implementada foi a Agência de Desenvolvimento (ARMBH), que foi criada como autarquia estadual em 2009, por meio da Lei Complementar Nº 107. A Agência funciona como braço executivo do Conselho Deliberativo, e é “responsável pelo planejamento, assessoramento e regulação urbana, e deve buscar viabilizar o desenvolvimento integrado da região metropolitana” (Tonucci Filho, 2012, p. 168). Cabe a ela também o assessoramento técnico aos municípios em diversas frentes, como na elaboração de projetos de desenvolvimento metropolitano para fins da habilitação; o intercâmbio de informações entre eles e para com o próprio Governo Estadual; o desenvolvimento e a manutenção de banco de dados com informações necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos; além de promover a articulação institucional para a captação de recursos a serem utilizados nos projetos vinculados ao PDDI (Tonucci Filho, 2012).

A Agência possui ainda poder de polícia administrativa na regulação urbana metropolitana, sendo o órgão responsável por loteamentos e desmembramento de terrenos na RMBH, podendo emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de pagamentos pela prestação de serviços, além de firmar convênios, promover desapropriações, fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e a execução dos interesses comuns na região metropolitana. (TONUCCI FILHO, 2012, p. 169)

A demora na criação da ARMBH deveu-se a resistências políticas, notadamente pela proposta de atuação como polícia administrativa na fiscalização e uso do solo. Mesmo com os muitos debates e alterações nas propostas, e por meio de uma articulação intensa do Governo Estadual e da prefeitura de Belo Horizonte, ainda assim o projeto de lei que criou a Agência foi sancionado em 2009. Cabe ressaltar que a regulação e fiscalização do uso do solo têm um espaço prioritário na

estrutura atual da Agência, sendo que a Diretoria de Regulação Metropolitana abarca a maior parte dos funcionários da autarquia, que possui um corpo técnico reduzido. Além de poucos recursos humanos, em número, a Agência tem sofrido com orçamentos reduzidos, que inviabilizam a execução de projetos estruturantes para a RMBH. Outro ponto relevante é que as taxas de fiscalização resultantes de multas executadas pela parte de regulação do solo urbano vão diretamente para o FDM, e, como será visto do capítulo quatro, os recursos desta fonte não têm sido executados.

É válido apontar que durante o processo de estruturação do sistema de gestão da RMBH o Governo Estadual promoveu diretamente encontros e ações de suporte ao planejamento metropolitano. À época, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), assumiu atividades de apoio técnico aos outros órgãos do sistema, foram captados recursos junto ao Ministério das Cidades para a elaboração dos planos de regularização fundiária dos municípios da RMBH.

Além disso, a realizou a 1ª Conferência Metropolitana de Belo Horizonte em agosto de 2007 (Tonucci Filho, 2012), e a Campanha Urbanicidade, em 2009, em conjunto com o Conselho Regional de Engenharia e Economia de Minas Gerais (CREA-MG), com diversos nomes importantes no meio acadêmico ligados ao planejamento urbano, como Roberto Luis Monte-Mor, e Luciana Teixeira de Andrade. A Conferência Metropolitana, prevista na Lei Complementar nº 89/2006, e organizada pela Agência de Desenvolvimento da RMBH, acontece a cada dois anos procurando congregando agentes públicos, políticos e a sociedade civil para debater os temas caros à metrópole.

Tendo em vista o exposto nesse capítulo, percebe-se que “o Estado brasileiro sempre privilegiou um projeto político centrado na produção econômica em detrimento da reprodução social. Isto gerou um espaço metropolitano comprometido pelas contradições socioespaciais e ambientais” (Klink, 2013, p. 105). Na RMBH a situação não foi diferente, desde a criação da cidade de Belo Horizonte. O que se vê atualmente é uma metrópole de grande segregação socioeconômica. As contradições vistas na própria capital, como a especulação imobiliária e áreas socialmente excluídas dos serviços públicos, se reproduzem em escala para os municípios contíguos, como Santa Luzia, Contagem, Betim, Nova Lima e Ribeirão das Neves. A mobilidade é outro ponto importante, uma vez que o desenvolvimento

da infraestrutura urbana privilegiou os acessos para automóveis particulares e manteve os interesses dos consórcios de ônibus em detrimento da ampliação do acesso via trilhos.

Quando se fala da institucionalização metropolitana que esteve presente na consolidação desse processo, percebe-se uma trajetória tecnocrática ancorada em grandes planos, pouco voltada para a resolução dos problemas que envolvem os serviços de interesse comum, que são, ironicamente, um fator crucial na conformação das próprias metrópoles. Aqui, evidencia-se a importância de arranjos institucionais na conformação presente. As instituições, pensadas como regras, influenciam a ação dos indivíduos que atuam na confecção de políticas públicas, e, se pensadas de forma abrangente, refletem posições culturais e pensamentos dominantes que se cristalizam e reproduzem ao longo do tempo. Aos poucos, a mudança na concepção acadêmica e social das metrópoles tem tentado ser incorporada ao arranjo metropolitano da RMBH, o que será analisado em termos de sua conformação e atuação nos próximos capítulos.

### 3 PRÁTICAS METROPOLITANAS: A RMPA E A RMBH

Com o objetivo de entender melhor os componentes que podem levar a uma maior eficácia dos arranjos metropolitanos, propõe-se a contraposição inicial entre dois arranjos diferentes, porém aplicados em contextos demográficos e econômicos similares. Procura-se fazer uma análise preliminar que viabilize, em seguida, um aprofundamento dos aspectos que se destacam no arranjo metropolitano da RMBH, quando nos deparamos com um contexto parecido e que pode trazer boas reflexões para a região.

Para isto, foram selecionadas três categorias principais de análise para ilustrarem as conformações institucionais metropolitanas. No estudo da primeira categoria, o marco regulatório, procura-se entender as normas que regem o arranjo metropolitano em termos formais e legislativos. Desta maneira, é possível compreender o grau de formalização do arranjo como um todo, o processo de agregação de novos municípios, quais são as FPICs consideradas na gestão metropolitana, e identificar onde o arranjo se encaixa no sistema de governo praticado no país, no nosso caso, o federativo.

A segunda categoria procura identificar quais são as instituições que compõem o arranjo, e, complementando a primeira, se elas são formais ou não, e qual a estrutura delas. Como apontado anteriormente, as instituições importam para a governança na medida em que podem incentivar a cooperação, facilitando a troca de informações; o contrário também é válido e um arranjo mal estruturado pode, inclusive, gerar maiores impasses, o que deve, similarmente, constar na análise caso se evidencie.

Já a terceira categoria procura demonstrar melhor os desdobramentos do sistema de governança metropolitano, entendendo que o planejamento do território e das FPICs deve fazer parte do conjunto de políticas públicas promovidas na metrópole. Neste caso, é preciso identificar não apenas a existência dos planos, mas também a forma como foram pensados e criados.

É importante ressaltar que as categorias estão ligadas a delimitações estabelecidas pela Lei 13089 de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), como a gestão plena e a governança interfederativa:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

[...]

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
- b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
- c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

[...]

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;

III – organização pública com funções técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. (BRASIL, ESTATUTO DA METRÓPOLE, 2015)

Dentro da governança interfederativa, pode-se delimitar cada um de seus componentes da estrutura básica. De acordo com Santos (2018), cabe às leis complementares estaduais que instituírem os órgãos descritos acima delimitarem melhor o papel de cada um destes, mas de maneira geral a instância executiva seria um núcleo estratégico, enquanto à colegiada deliberativa caberiam discussões sobre todos os aspectos das RMs. Há de se ter uma conexão entre os dois órgãos, cabendo à organização pública com funções técnico-consultivas o caráter “temático e interdisciplinar, destinado a subsidiar as demais instâncias na realização de suas funções” (IPEA, 2018, p. 482). Por último, é reforçada a relevância de um sistema de alocação de recursos eficiente, que ainda é um grande gargalo para as questões metropolitanas, visto que a “formatação do financiamento metropolitano segue sendo um dos principais desafios da questão metropolitana, haja vista a assimetria existente entre os entes federativos e a ausência de um regime capaz de promover a equalização fiscal” (IPEA, 2018, p. 479). Este ponto aparecerá com maior evidência na RMBH no próximo capítulo do trabalho. Assim, procura-se avaliar se as RM’s estão de acordo com o Estatuto, e, mais ainda, como a gestão plena e a

governança interfederativa se dão. Parte-se, então, para o estudo das quatro categorias apresentadas em uma comparação entre o arranjo metropolitano belo-horizontino e curitibano.

### **3.1 Marco Regulatório**

#### **3.1.1 RMPA**

Como já explicitado neste trabalho, as primeiras quatorze Regiões Metropolitanas foram demarcadas na legislação brasileira no ano de 1973, incluindo a RMBH e a RMPA. À época, ainda na mesma lei, fora delimitado que o arcabouço de gestão das RM's seria conformado por um Conselho Deliberativo e de um Conselho Consultivo, e, diante do contexto autoritário que regia o sistema político do país, em ambas as decisões eram tomadas de maneira “top down” e tecnocrática, sem qualquer participação popular.

Uma análise mais apurada do marco regulatório das RM's, deve, portanto, perpassar as mudanças que ocorreram tanto na perspectiva das funções públicas de interesse comum, pois elas ao mesmo tempo em que são o foco de atuação da gestão metropolitana, também refletem as prioridades do momento político e histórico no qual foram delimitadas, quanto no escopo das regiões e de suas gestões. Outro ponto importante é compreender quais instâncias fazem parte do arranjo institucional metropolitano, sem, no entanto, analisa-las nos termos da governança metropolitana, o que será feito na próxima seção.

A Região Metropolitana de Porto Alegre foi composta inicialmente por 14 municípios por meio da Lei Federal Nº 14/1973. Com a redemocratização, o estado do Rio Grande do Sul manteve a RM em sua Constituição Estadual (CE-RS), passando então para 22 municípios integrantes ainda em 1989. Durante os anos de 1998, 1999, 2000, 2001, 2010, 2011 e 2012 outros municípios foram incorporados, completando 34 municípios em 2015.

Quando falamos da legislação que ampara a RMPA, cabe passar pela própria CE-RS, que inova em seu art. 16º, §1º, que prevê a criação de redes de

municípios, ainda que não seja limítrofes. Neste mesmo bojo, a Lei Complementar nº 11740 de 2002 veio para regulamentar os art. 16º, 17º e 18º, que tratam da temática regional da CE, ampliando os conceitos de regionalidades no estado, e traz para a própria RMPA a possibilidade de agregação de municípios por distintas características compartilhadas coletivamente. Cabe ressaltar que não há uma instrução maior em lei que indique como serão apurados os critérios para incorporação dos municípios às RMPA, constando apenas no art. 2º dos ADCT da CE-RS que quaisquer alterações na composição inicial da RM deveriam vir por meio de leis complementares.

Art. 2º - Deverá ser acrescido à Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA - o município que tiver, alternativamente:

I - área ocupada com atividades urbanas efetivamente conurbana com município integrante da RMPA;

II - deslocamentos diários de sua população para os demais municípios da RMPA, em índice percentual igual ou superior à média dos nela ocorridos;

III - após emancipação, divisas mantidas exclusivamente com municípios integrantes da RMPA.

Art. 3º - Poderá, também, integrar a RMPA o município que tiver, cumulativamente, elementos comuns físico-territoriais, sociais, econômicos, político-administrativos e culturais. (RIO GRANDE DO SUL, LC Nº 11740 de 13 de janeiro de 2002)

Com estes dispositivos, além da RMPA foram criadas outras formas de organização regional, como redes de cidades, aglomerações urbanas e microrregiões. Ainda, o art. 18 da mesma lei prevê que “poderão ser instituídos órgãos ou entidades de apoio técnico de âmbito regional para organizar, planejar e executar integradamente as funções públicas de interesse comum”. Aqui nos cabe ressaltar que não existe uma legislação específica que discrimine as FPICs na RMPA e nem para o estado como um todo. Havia, entretanto, certa definição em legislações anteriores, como no Decreto Estadual nº 23.070/1974 que dispunha sobre “serviços comuns”, chegando até mesmo a serem definidas FPICs por meio da Lei Complementar nº 9.479 de 1991, que foi revogada pela LC nº 11740/2002, supracitada.

“Apesar de o Decreto nº 23.070 não ter sido revogado, os serviços comuns relacionados no Artigo 2º estavam sob as competências do conselho deliberativo de 1973, que foi extinto em 2011. Os serviços comuns da RM definidos pelo Decreto no 23.070/1974, Artigo 3º, § 1º eram:

(a) planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da região metropolitana de Porto Alegre; (b) saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública; (c) uso do solo metropolitano; (d) transportes e sistema viário; (e) produção e distribuição de gás combustível canalizado; (f) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal; e (g) outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal. (IPEA, 2015, p. 46).

Além da conformação da RM e da formalização das FPICs, é preciso identificar quais instituições compõem o arranjo metropolitano da RMPA. A redação dada em 2001 para 16º, §2º da CE-RS prevê que as regiões do estado devem dispor de um órgão de caráter deliberativo. Na RMPA apenas ao final de 2011 foi criado o Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), por meio da Lei Complementar Nº 13854 de 26 de dezembro de 2011, tendo sido instituído na mesma lei o Gabinete de Governança Metropolitano (GGM), órgão executor das ações deliberadas pelo CDM.

Outro órgão importante no arranjo, que cedia o GGM e atua também na execução de políticas metropolitanas é a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). A Metroplan é um órgão antigo, instituído em 1975 pelo Decreto Estadual nº 23.856, e que atua até hoje não apenas na gestão metropolitana de Porto Alegre, mas de todas as regiões do estado. Tendo em vista os órgãos mais perenes do arranjo atual da RMPA, é possível então caracterizá-lo por procurar agregar os três níveis federativos, especialmente o estadual e o municipal, além da participação da sociedade civil, com a presença do CDM. Os órgãos executores estão centrados no poder executivo, mas estes atuam em conformidade com as decisões do CDM.

### **3.1.2 RMBH**

Quando partimos para as normativas que fazem parte do sistema metropolitano da RMBH, percebe-se que apesar de o número de municípios componentes ser o mesmo que o da RMPA, existe também o Colar Metropolitano, peculiaridade desta região. O Colar foi instituído por força do art. 51 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Estadual de Minas Gerais (CE-MG).

Atualmente ele é composto por 16 municípios, mas inicialmente eram 20, que foram sendo incorporados ao longo dos anos à RMBH.

Por meio da Emenda Constitucional nº 65 de 2004, foi dada uma nova redação ao art. 44 da CE-MG, que trata em seu art. 2º da incorporação de novos municípios às regiões metropolitanas no estado: “§ 2º – A inclusão de Município em região metropolitana já instituída será feita com base em estudo técnico prévio, elaborado em conformidade com os critérios estabelecidos neste artigo”. A Lei Complementar nº 88 de 12 de janeiro de 2006 complementa este artigo, estabelecendo que o parecer técnico com esse objetivo “deverá ser elaborado por instituição de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos, a partir de informações fornecidas por fontes especializada” (Minas Gerais, LC nº 88/2006).

Quando tratamos das FPICs na RMBH, percebe-se que estas estão mais bem delimitadas. O caput do art. 43 da CE-MG formaliza o que são as FPICs, enquanto o seu §1º dispõe que a gestão delas será unificada, e o §2º propõe a delimitação por meio de Lei Complementar, redação dada também pela EC nº 65 de 2004. Logo em seguida, a Lei Complementar nº 89 de 2006, art. 8º dispôs detalhadamente as FPICs que seriam objeto da gestão metropolitana a partir dali.

Art. 8º A atuação dos órgãos de gestão da RMBH abrangerá:

I - no transporte intermunicipal, os serviços que, diretamente ou por meio de integração física ou tarifária, compreendam os deslocamentos dos usuários entre os Municípios da RMBH, as conexões intermodais da região metropolitana, os terminais e os estacionamentos;

II - no sistema viário de âmbito metropolitano, o controle de trânsito, tráfego e infra-estrutura da rede de vias arteriais e coletoras, compostas por eixos que exerçam a função de ligação entre os Municípios da RMBH;

III - as funções relacionadas com a defesa contra sinistro e a defesa civil;

IV - no saneamento básico:

a) a integração dos sistemas de abastecimento e esgoto sanitário do aglomerado metropolitano;

b) a racionalização dos custos dos serviços de limpeza pública e atendimento integrado a áreas intermunicipais;

c) a macrodrenagem de águas pluviais;

V - no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;

VI - no aproveitamento dos recursos hídricos, as ações voltadas para:

a) a garantia de sua preservação e de seu uso, em função das necessidades metropolitanas;

b) a compensação aos Municípios cujo desenvolvimento seja afetado por medidas de proteção dos aquíferos;

VII - na distribuição de gás canalizado, a produção e comercialização por sistema direto de canalização;

VIII - na cartografia e informações básicas, o mapeamento da região metropolitana e o subsídio ao planejamento das funções públicas de interesse comum;

IX - na preservação e proteção do meio ambiente e no combate à poluição, as ações voltadas para:

a) o estabelecimento de diretrizes ambientais para o planejamento;

b) o gerenciamento de recursos naturais e preservação ambiental;

X - na habitação, a definição de diretrizes para localização habitacional e programas de habitação;

XI - no sistema de saúde, a instituição de planejamento conjunto de forma a garantir a integração e a complementação das ações das redes municipais, estadual e federal;

XII - no desenvolvimento socioeconômico, as funções públicas estabelecidas nos planos, programas e projetos contidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

§ 1º Os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH serão orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado quanto às funções públicas de interesse comum.

§ 2º Os planos específicos de uso do solo que envolvam área de mais de um Município serão coordenados em nível metropolitano, com a participação dos Municípios e órgãos setoriais envolvidos. (MINAS GERAIS, LC nº 89 de 12 de janeiro de 2006)

Já o arranjo institucionalizado da RMBH, que também é recente, é formado por cinco instâncias - três órgãos e dois instrumentos -, todos instituídos por força da Lei Complementar nº 88 de 2006, e regulamentados pela Lei Complementar nº 88 de 2006 e Lei Complementar nº 107 de 2009. São os órgãos: a Assembleia Metropolitana (AM), o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) e a Agência de Desenvolvimento da RMBH (ARMBH). E os instrumentos: o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI-RMBH) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Quanto a sua posição no sistema federativo,

percebe-se novamente a centralidade de execução das políticas no poder executivo estadual, mas que coloca em prática os preceitos do PDDI deliberados pelo CDDM, em que há a participação da esfera municipal.

### **3.2 Instituições Metropolitanas**

Tendo em vista as normativas que delimitam os municípios e as FPICs de cada uma das RMs em questão, procura-se entender a legislação que trata das instituições metropolitanas e seus papéis no sistema de gestão metropolitano de cada uma delas. O sistema de gestão metropolitano institucionalizado acaba por retratar como a questão metropolitana é encarada em cada estado. O grau de formalização das instituições pode demonstrar certa força da temática, considerando, obviamente, importância sócio econômica dessas regiões. Também é possível identificar arranjos que prezam pela participação dos diferentes atores metropolitanos, podendo agregar diferentes interesses e perspectivas. Parte-se então para a análise das instituições previamente apresentadas.

#### **3.2.1 RMPA**

Os órgãos mais recentes do arranjo metropolitano da RMPA são o CDM e o GGM. Ambos surgiram a partir do esforço de articulação entre os prefeitos da RMPA e o governo estadual, com importante presença do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), que em 2010 propôs a criação de um novo arranjo, que ainda perseverava formalmente nos moldes do governo militar, e de uma nova agenda metropolitana a ser explorada dali em diante.

Cabe ressaltar aqui que a Granpal nem sempre foi um consórcio, e este surgiu da iniciativa dos prefeitos que compunham a antiga associação para viabilizar iniciativas conjuntas. Como apenas o consórcio não poderia viabilizar todas as questões que envolvem a gestão metropolitana, a Granpal se empenhou em discriminar uma nova agenda metropolitana ancorada em quatro eixos: a)

Governança Regional; b) Cidadania; c) Infraestrutura; e d) Desenvolvimento. Para a Governança Regional, a agenda ensejava:

Criar um conselho metropolitano que possa gerenciar políticas para a RM de Porto Alegre, priorizando investimentos em políticas públicas de consórcio intermunicipal regional.

Implementar de forma prioritária os projetos de impacto regional, legitimados por meio de um Planejamento Estratégico Regional aprovado pelo conselho metropolitano, visando à resolução dos problemas estruturais da RM de Porto Alegre que afetam mais de 37,3% da população gaúcha (conforme estimativa do IBGE 2010).

Fortalecer a Metroplan como órgão de assessoramento técnico, gestão e de planejamento metropolitano, redefinindo suas competências, focadas na RM de Porto Alegre.

Apoiar e fortalecer formas de gestão intermunicipal existentes: Granpal, conselhos regionais, comitês de bacias, fóruns regionais, consórcios regionais, entre outras.

Disponibilizar aos municípios bens do patrimônio do estado adequados ao atendimento das políticas públicas municipais, estaduais e federais, bem como os bens dominicais, que possam ser utilizados pela gestão municipal. (IPEA, 2015, p. 68)

A política metropolitana passou a ser tratada como elemento necessário para o desenvolvimento do estado a partir de 2011 (IPEA, 2015), envolvendo diversas secretarias e conselhos estaduais na discussão em grupos de trabalho específicos. Deste intenso debate saíram outros cinco eixos para a agenda metropolitana, I - Desenvolvimento territorial, II – Infraestrutura e proteção ambiental, III – Serviços públicos IV – Governança metropolitana, e V – Cidadania. Para a nova governança metropolitana foi proposto:

Criação do conselho metropolitano, conforme disposto na CE/1989, artigos 16, 17 e 18.

Fortalecimento da Metroplan.

Apoio e desenvolvimento de formas de gestão intermunicipal existentes.

Acesso aos bens do patrimônio do estado.

Debate sobre a criação de um fundo de desenvolvimento, de uma agência metropolitana e sobre a formação de consórcios intermunicipais.

Discussão sobre a criação de um observatório metropolitano. (IPEA, 2015, p. 74)

Após o acerto da proposta para as novas instituições metropolitanas entre os prefeitos e o Governador, o CDM e o GGM foram criados por meio da LC 13854 e regulamentados pelo Decreto nº 48946 de 26 de março de 2012. O CDM é

formado pelo Pleno e pela Diretoria Executiva. O Pleno e a Diretoria Executiva é composto por:

Art. 5º O Pleno do CDM é composto:

I - pelo Governador do Estado, que o presidirá;

II - pelos Prefeitos dos Municípios que integram a RMPA;

III - pelos Secretários de Estado: de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; de Habitação e Saneamento; de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; de Infraestrutura e Logística; do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; e do Meio Ambiente.

IV - por seis representantes da sociedade civil escolhidos, preferencialmente, entre os Conselheiros do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES.

§ 1º Os representantes da sociedade civil, de que trata o inciso IV deste artigo, serão designados por ato do Governador do Estado.

§ 2º O mandato dos Conselheiros representantes da sociedade civil, de que trata o § 1º deste artigo, será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez.

Art. 6º A União Federal será convidada a participar do CDM, sendo-lhe asseguradas três cadeiras no Pleno a serem preenchidas, pelo Ministérios das Cidades, pela Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República e pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, sem direito a voto.

Art. 7º O Pleno do CDM também terá cinco convidados da sociedade civil de diferentes COREDES da RMPA, sem direito a voto, que serão designados por ato do Governador.

[...] Art. 11. A Diretoria Executiva do CDM é composta por:

I - cinco Prefeitos, indicados pelo Pleno, na forma do Regimento Interno;

II - cinco representantes da Administração Pública Estadual, de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, designados pelo Governador; e

III - três representantes da sociedade civil, indicados pelo Pleno, na forma do Regimento Interno.

Parágrafo único. O mandato da Diretoria Executiva será de dois anos, podendo ser renovado uma única vez (RIO GRANDE DO SUL, DECRETO nº 48946, de 26 de janeiro de 2012)

Ao Pleno compete estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento da RMPA, e planejar seu desenvolvimento estratégico; propor e aprovar o Plano Diretor

da RMPA; propor e aprovar as diretrizes do Plano Plurianual para a RMPA; e identificar as ações metropolitanas prioritárias, propondo sua incorporação na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e na Lei Orçamentária Anual do Estado – LOA, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais dos Municípios integrantes da RMPA. Já à Diretoria Executiva compete propor e acompanhar as ações de planejamento e desenvolvimento metropolitano e a implantação das políticas públicas de interesse comum; elaborar e encaminhar ao Pleno o relatório de atividades e a prestação de contas do exercício; e supervisionar a implementação executiva das deliberações do CDM no âmbito do Estado e dos Municípios integrantes da RMPA.

Nesse contexto, percebe-se uma grande participação dos prefeitos na composição do CDM, e também da sociedade civil, com direito a voto, tanto no Pleno quanto na Diretoria Executiva. Outra iniciativa importante é o acolhimento de membros da administração federal, fazendo com que o arranjo englobe as três esferas de poder no âmbito das discussões da RMPA. Além disso, identifica-se não apenas a proposição de planos específicos para a RMPA, mas também a incorporação das prioridades metropolitanas nos planos de curto e médio prazo estaduais, o que pode ser um facilitador para a execução das ações propostas. O CDM está diretamente ligado ao Governador do Rio Grande do Sul, e em seu funcionamento o Pleno é a instância máxima de deliberação e decisão, com reuniões ordinárias a cada seis meses, enquanto a Diretoria Executiva está mais próxima do GGM, com reuniões ordinárias a cada dois meses.

O GGM é o responsável pela execução das ações metropolitanas deliberadas pelo CDM, está vinculado à Metroplan, e lhe compete:

Art. 15. Compete ao GGM:

I - assistir ao CDM, integrando e implementando as ações de planejamento e desenvolvimento metropolitano, bem como as políticas públicas de interesse comum;

II - acompanhar a implementação executiva das deliberações do CDM no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dos Municípios integrantes da RMPA;

III - contribuir para o efetivo funcionamento do CDM, promovendo a integração institucional;

IV - contribuir para: a) a atuação integrada direcionada à RMPA; e b) a capacitação e o aperfeiçoamento de recursos humanos afetos ao planejamento e ao desenvolvimento metropolitano;

V - elaborar, demandar, acompanhar, fiscalizar e propor estudos, pesquisas, programas e projetos de interesse comum para o planejamento e o desenvolvimento da RMPA;

VI - captar ou demandar recursos financeiros inclusive junto aos Municípios integrantes da RMPA, ao Estado do Rio Grande do Sul e à União Federal, para a execução de programas e ações afetos à RMPA;

VII - acompanhar as atividades decorrentes de convênios, contratos, acordos e ajustes relativos a ações ou demandas da RMPA;

VIII - elaborar relatórios, analisar processos e expedientes e emitir informações sobre assuntos que lhes forem submetidos;

IX - providenciar a produção, a análise e a difusão de informações; e exercer as funções de apoio técnico e administrativo do CDM" (RIO GRANDE DO SUL, DECRETO Nº 48.946, DE 26 DE MARÇO DE 2012).

O órgão mais antigo do arranjo metropolitano da RMPA é a Metroplan, que foi criada para elaborar o Planejamento Metropolitano Integrado a partir de diversas frentes. A fundação foi mantida desde a sua criação e era vinculada ao antigo conselho deliberativo também dos anos 1970, mas foi reestruturada de forma a integrar o novo arranjo. Com a criação do CDM e do GGM a Metroplan deixou de ter seus diretores escolhidos pelo antigo conselho, passando a ter um diretor-superintendente e quatro diretores, nomeados diretamente pelo governador do estado. Ao longo do tempo a Metroplan esteve vinculada a diversas secretarias, mas que estavam sempre relacionadas às obras públicas do estado, sendo que na criação do CDM ela passou a vincular-se a Secretaria de Obras, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (SOP).

Com muitos anos de existência, a Metroplan acumulou diversas funções, sendo que seu último estatuto delimita cinco grandes finalidades da atuação: Gestão do Território, Desenvolvimento Urbano e Regional; Uso e Ocupação do Solo, Gestão da Mobilidade Urbana; e Gestão de Recursos Hídricos. É importante ressaltar que a Metroplan foi incorporando grandes responsabilidades ao longo dos seus anos de atuação - como a gestão dos recursos hídricos, do transporte estadual e metropolitano, assistência técnica aos municípios, e anuência prévia -, o que não foi acompanhado com um aumento do quadro de servidores. Isso justifica as demandas por seu fortalecimento no escopo de agenda de renovação do arranjo. Segue abaixo um quadro com a delimitação das atividades da Metroplan dentro destas grandes finalidades (quadro 1).

Quadro 1: Finalidades da Metroplan de acordo com o último estatuto (1999) (continua)

---

**Gestão do território**

Planejamento, articulação, assessoramento e capacitação, anuência prévia

Desenvolvimento urbano e regional

(I) coordenar programas e projetos de interesse das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

(V) prestar assessoramento técnico aos Coredes, inclusive quanto à elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento

(VII) auxiliar os municípios na elaboração dos respectivos planos diretores ou diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na implantação das diretrizes, projetos e obras por eles definidos, mediante assistência técnica;

(XI) executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Porto Alegre, com a programação e a execução dos serviços comuns e com a coordenação da execução de programas e projetos e interesses da mesma região, as quais através de convênios e contratos lhe forem delegados pelo Conselho Deliberativo da RMPA

(XII) coordenar programas e projetos de interesse dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre não relacionados como serviços comuns, quando autorizados pelo conselho deliberativo da referida região;

(XIII) executar tarefas relacionadas com a elaboração e atualização de planejamento de desenvolvimento regional e urbano do estado, que lhe forem cometidas, através de convênios ou contratos, pela Secretaria de Coordenação e Planejamento;

(XIV) coordenar planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano que lhe forem atribuídos pela Secretaria de Coordenação e Planejamento

(VIII) examinar pedidos de inclusão de municípios na região metropolitana, emitindo parecer, bem como sugerir a inclusão dos mesmos quando entender tecnicamente conveniente;

(XVI) prestar quaisquer outros serviços compatíveis com suas finalidades, que através de instrumento próprio lhe forem atribuídos pelo conselho deliberativo da RMPA ou Secretaria de Coordenação e Planejamento;

**Uso e ocupação do solo**

(II) promover a integração da organização, do planejamento e execução das funções públicas de interesse comum a municípios que pertençam a uma mesma região, bem como a proteção da natureza e a ordenação territorial, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;

(III) disciplinar o uso e ocupação do solo urbano nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

(IV) examinar e emitir parecer previamente à aprovação pelos municípios, os projetos de parcelamento do solo destinados a fins urbanos localizados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;

**Gestão da mobilidade urbana**

Planejamento, gerenciamento, concessão e fiscalização

(IX) prestar apoio ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM);

(X) formular as diretrizes de organização territorial do estado e do desenvolvimento regional e urbano;

(XV) planejar, coordenar, fiscalizar e gerir o SETM das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, cabendo-lhe privativamente, no que diz respeito a SETM, de conformidade com a Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Decreto nº 39.185, de 28 de dezembro de 1998, e Decreto nº 47.447, de 10 de setembro de 2010

---

Quadro 1: Finalidades da Metroplan de acordo com o último estatuto (1999) (continuação)

---

**Gestão de recursos hídricos**

Assessoramento comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas

(VI) participar da gerência dos recursos hídricos no estado, integrando o ordenamento territorial e a compatibilização do desenvolvimento econômico e social, com a proteção do meio ambiente

---

Fonte: IPEA, 2015.

Elaboração: IPEA. 2015.

Diante do exposto, percebe-se que, apesar de recente em sua última configuração, o arranjo metropolitano pensado para a RMPA possui pontos de grande relevância, mas, ao mesmo tempo, precisa amadurecer alguns outros. A formação do CDM é de grande valia, pois agrega praticamente todos os municípios da RMPA, não havendo, portanto, pelo menos em seu aspecto formal, assimetria entre os municípios integrantes nas decisões. A presença de atores políticos de toda a RMPA e de uma quantidade relevante de cadeiras a serem ocupadas pela sociedade civil é importante para agregar os diversos interesses dos atores metropolitanos, dando maior legitimidade ao arranjo e às decisões do CDM.

Entretanto, é possível identificar que alguns aspectos que foram pensados ainda não foram devidamente incorporados ao arranjo, a exemplo do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que teve seu projeto de lei arquivado em 2014. Outro ponto relevante é o das múltiplas funções da Metroplan, uma autarquia que possui grandes responsabilidades e atribuições, o que a depender do momento político pode ser pouco estratégico, na medida em que certas atividades podem ser priorizadas em detrimento de outras. Ainda, a concentração de atividades no poder executivo não necessariamente se reflete em diretrizes norteadoras do planejamento metropolitano (Ipea, 2018). Apesar das múltiplas funções, uma das atribuições da Metroplan é a gestão do transporte metropolitano, concentrado na discussão metropolitana a questão da mobilidade intermunicipal, tão importante na temática das metrópoles.

Em tempos de pouco poder de manobra política como as que o Estado tem passado recentemente, diante de sua dificuldade fiscal, a pouca integração entre o poder executivo estadual e os municípios tende a enfraquecer este papel do Estado, gerando outras formas de governança societais e dos próprios municípios. Assim, “o principal problema no Rio Grande do Sul trata-se da existência de um sistema de gestão formal consolidado, mas, com sobreposição de instâncias e

ações isoladas de cada uma delas, comprometendo o alcance de uma governança efetiva” (IPEA, 2018, p. 451). De acordo com o Ipea (2018), a Metroplan tem perdido espaço e autonomia ao longo dos anos, e a sua extinção ainda foi autorizada na Lei nº 14.982, de 16 de janeiro de 2017, tendo sido necessária uma ação civil pública acatada pelo Ministério Público para a suspensão da extinção da autarquia.

### 3.2.2 RMBH

Os órgãos do arranjo metropolitano da RMBH também são relativamente recentes, apesar de terem sido instituídos antes dos da RMPA. No ano de 2019 a Agência RMBH completa 10 anos de existência, e foi o último órgão a ser completamente formalizado, acompanhando a AM, o CDDM e o FDM, todos regulamentados pela LC nº 88/2006. A AM é a instância deliberativa máxima do arranjo da RMBH, “ao qual compete definir as macrodiretrizes do planejamento global da região e vetar, por meio de quórum qualificado, resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo” (IPEA, 2015, p. 23), sendo que suas deliberações e resoluções da são aprovadas pelo voto de dois terços de seus membros. A AM é formada pela Mesa e pelo Plenário, reunindo-se ordinariamente uma vez por ano, e possui a seguinte composição:

Art. 10. A Assembleia Metropolitana será composta de representantes do Estado e de cada Município da região metropolitana, da seguinte maneira:

I - o Estado terá como representantes quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, e um representante da Assembleia Legislativa;

II - cada Município terá como representantes o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal.

§ 1º O voto dos representantes do Estado na Assembleia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário, nos termos do disposto no art. 46, § 2º, da Constituição do Estado (MINAS GERAIS, LC nº 88/2006)

O CDDM foi regulamentado pelo Decreto nº 44601/2007, que retomou as funções do órgão estabelecidas na LC nº 88/2006. São elas:

Art. 1º Fica instituído o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano com as seguintes funções:

- I - deliberar sobre a compatibilização de recursos de distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- II - fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à sua região metropolitana;
- III - acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação;
- IV - orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum;
- V - estabelecer as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos;
- VI - aprovar os balancetes mensais de desembolso e os relatórios semestrais de desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano;
- VII - aprovar os relatórios semestrais de avaliação de execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e de seus respectivos programas e projetos;
- VIII - provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana. (MINAS GERAIS, Dec. 44601/2007)

Sua composição atual é de cinco representantes do Poder Executivo estadual; dois representantes da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG); 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 RMBH; e dois representantes da sociedade civil organizada. Suas deliberações são aprovadas pelo voto de três quartos de seus membros, sem assimetria no peso dos votos, em reuniões ordinárias bimestrais. O mandato dos conselheiros que representam os outros 31 municípios da RMBH é de dois anos, sendo que estes são escolhidos durante o evento da Conferência Metropolitana.

A Agência RMBH foi criada em 2009 após um período de intensas discussões acerca de suas competências e atribuições, que estão dispostas no Decreto nº 45751/2011. A Agência RMBH atua como um órgão de execução das deliberações do Conselho a partir do Poder Executivo, sendo que a maior parte de suas ações de cunho metropolitano tem como financiamento os valores depositados no Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Outro ponto importante é o poder de polícia exercido pela Agência RMBH, que regula o uso e a ocupação do solo metropolitano. As atribuições da Agência RMBH são:

Art. 3º A Agência RMBH tem por finalidade o planejamento, o assessoramento e a regulação urbana, a viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, e o apoio à execução de funções públicas de interesse comum, competindo-lhe:

I - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, a que se refere o art. 5º da Lei Complementar nº 88, de 2006, acompanhar sua execução e propor ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano as alterações que considerar pertinentes;

II - promover a implementação de planos, programas e projetos de investimento estabelecidos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, bem como a execução das metas e prioridades estabelecidas;

III - elaborar e propor, em caráter continuado, estudos técnicos com objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os interesses do Estado e dos Municípios integrantes da RMBH;

IV - propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum;

V - manter permanente avaliação e fiscalização da execução dos planos e programas aprovados para a RMBH;

VI - articular-se com instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, objetivando a captação de recursos de investimento ou financiamento para o desenvolvimento integrado da RMBH;

VII - articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e ao cumprimento de funções públicas de interesse comum;

VIII - assistir tecnicamente os Municípios integrantes da RMBH;

IX - fornecer suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;

X - estabelecer intercâmbio de informações com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, na sua área de atuação;

XI - promover diagnósticos da realidade socioeconômica local e de âmbito metropolitano, com vistas a subsidiar o planejamento metropolitano;

XII - constituir e manter banco de dados com informações atualizadas necessárias ao planejamento e à elaboração dos programas e planos a serem desenvolvidos;

XIII - auxiliar os Municípios da RMBH na elaboração e na revisão de seus planos diretores;

XIV - colaborar para o desenvolvimento institucional dos Municípios integrantes da RMBH e de seu Colar Metropolitano, quando necessário, e tendo em vista a questão do planejamento;

XV - emitir anuência prévia à aprovação pelos Municípios da RMBH de projetos de loteamento e desmembramento do solo para fins urbanos, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XVI - fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e execução de função pública de interesse comum na RMBH, em especial quanto a normas de parcelamento do solo metropolitano para fins urbanos e em áreas de interesse especial ou limítrofes de Município do Colar Metropolitano ou em áreas do Colar que pertençam a mais de um Município, sem prejuízo das competências municipais; e

XVII - aplicar as sanções administrativas previstas na Lei Complementar nº 107, de 2009, às pessoas físicas e jurídicas de direito privado.

§ 1º Para o cumprimento das competências deste artigo, a Agência RMBH poderá:

I - emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e de pagamentos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos sob sua administração;

II - firmar convênios, contratos e acordos de qualquer natureza e receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos governamentais, nacionais e estrangeiros;

III - promover desapropriações e instituir servidões, nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou de interesse social emanada do Chefe do Poder Executivo competente;

IV - firmar termo de parceria com organizações da sociedade civil de interesse público credenciadas nos termos da legislação estadual;

V - participar de operações conjuntas relacionadas com a fiscalização de funções públicas de interesse comum; e

VI - constituir comitês interinstitucionais, na forma de regulamento, para a gerência de projetos específicos na RMBH.

§ 2º A gestão das funções públicas de interesse comum se efetivará, preferencialmente, no que couber, mediante convênios de cooperação ou consórcios públicos, instrumentos do federalismo cooperativo de que trata a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

§ 3º A Agência RMBH apoiará tecnicamente a formalização de mecanismos institucionais voluntários de gestão metropolitana, notadamente os convênios de cooperação e os consórcios públicos. (MINAS GERAIS, DEC 45751/2011)

Além da AM, da Agência RMBH e do CDDM, a RMBH ainda conta com um fundo específico, instituído pela LC nº 88/2006 e regulamentado pelo Decreto nº 44602 de 22 de agosto de 2007, que tem como objetivos o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados a funções públicas de interesse comum nas Regiões Metropolitanas do Estado, conforme diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de cada região metropolitana. Nesse caso, há uma conta específica para a RMBH, para onde são direcionados os recursos advindos do Estado e dos Municípios.

Quando falamos dos recursos, a mesma lei estabelece que serão depositados na proporção de 50% (cinquenta por cento) de recursos do Estado e 50% de recursos dos Municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada Município, além de outras receitas comuns à Administração Pública, como operações de crédito, retornos financeiros, transferências da União, convênios nacionais e internacionais, subvenções e outras dotações. Os recursos do FDM podem ser utilizados em três modalidades:

Art. 3º O FDM, de natureza e individualização contábeis, terá seus recursos aplicados nas modalidades e respectivas definições constantes dos seguintes incisos:

I - na modalidade de liberação de recursos não-reembolsáveis, devendo os recursos liberados ser alocados na execução de programas, projetos ou empreendimentos relacionados à região metropolitana;

II - na modalidade de financiamento reembolsável, devendo os recursos liberados ser aplicados na elaboração de projetos e realização de investimentos fixos e mistos, inclusive aquisição de equipamentos, relativos a projetos de comprovada viabilidade técnica, social, ambiental, econômica e financeira que atendam aos objetivos do Fundo;

III - como forma de contrapartida financeira assumida pelo Estado em operações de crédito ou em instrumentos de cooperação financeira que tenham como objeto o financiamento da execução de programas e projetos de proteção e melhoria da região metropolitana, desde que:

a) tenha havido prévia aprovação do Conselho Deliberativo; e

b) atenda às condições e procedimentos definidos pelo órgão gestor do Fundo, ouvido o seu agente financeiro.

Parágrafo único. As operações aprovadas, na modalidade referida no inciso II, serão contratadas entre o Banco de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais - BDMG e beneficiários, devendo os recursos correspondentes ser liberados, preferencialmente, em parcelas. (MINAS GERAIS, Lei Complementar nº 88 de 2006)

Cabe ressaltar que a liberação de recursos sempre envolve a aprovação pelo CDDM e pela AM, que cancelam os programas e projetos para os quais os valores serão revertidos, que devem estar de acordo com o PDDI-RMBH. Enquanto o PDDI-RMBH não havia sido elaborado, os projetos deveriam constar nas macrodiretrizes estabelecidas pela AM. Os recursos do FDM são geridos e acompanhados pela Agência RMBH, que encaminha dos demonstrativos para os órgãos deliberativos.

Tendo em vista as instituições metropolitanas que compõem a RMBH, é possível perceber que elas foram pensadas com o intuito de formarem um sistema complexo, com diversas atribuições e níveis integrativos. Apesar disso, percebe-se ainda a concentração do foco das atividades metropolitanas no Poder Executivo estadual, que atua implementando diversas ações, além de ser o agente integrador dos municípios. Identifica-se uma grande presença do Estado em todo o sistema, especialmente na AM, órgão deliberativo menos plural do que o CDDM. Posteriormente serão analisadas as atas das reuniões destas duas instâncias, a fim de identificar possíveis distorções que podem ser causadas por essa diferença de composição das instituições.

É de grande valia a existência de um fundo específico para as ações metropolitanas, uma vez que os recursos de fundos estatais possuem um propósito, não podendo serem redirecionados para outros focos a não ser os de interesse metropolitano. Nesse caso, é necessário identificar ainda se as proporções de recursos depositados pelo Estado e pelos municípios estão sendo efetuadas, uma vez que estes compõem a maior parte das receitas do FDM. Apenas a existência dos recursos não pode ser utilizada como indicador de execução das políticas públicas, mas é fato que a sua inexistência inviabiliza possíveis projetos.

Outro ponto de grande expressão do arranjo da RMBH está a existência da ARMBH, um órgão que, mesmo estando dentro do poder executivo, é responsável por ações específicas que tratam da metrópole belo-horizontina. Nesse contexto é possível fazer um paralelo entre a Agência RMBH e o GDM que está na

Metroplan, com o ponto positivo de a instituição mineira possuir o poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo urbano, que é uma das maiores políticas metropolitanas. É preciso salientar que as diretrizes que conformam o uso e ocupação do solo urbano, inclusive o metropolitano, pode aprofundar processos gentrificantes e de inflação imobiliária, que expulsam populações mais pobres dos centros das cidades, além de direcionarem a construção de equipamentos públicos, vias urbanas e saneamento básico.

### **3.3 Planejamento Integrado**

A presença de um planejamento integrado nas regiões metropolitanas é de grande interesse, uma vez que as FPICs são diversas e complexas, e dependem do contexto socioeconômico de cada metrópole. Para além da existência dos planos metropolitanos, é preciso identificar em seus conteúdos essa adequação ao contexto, e quais as perspectivas para o futuro das metrópoles estão ali expostas. O plano reflete também o esforço de sua elaboração, sendo necessário apontar o seu processo de elaboração. Como objeto de análise serão avaliados os planos integrados, norteadores das ações metropolitanas e estabelecidos no Estatuto da Metrópole, mas cabe lembrar que planos setoriais são também de grande importância, pois delimitam melhor as prioridades de cada uma das FPICs.

#### **3.3.1 RMPA**

Apesar de os primeiros esforços para a criação de um arranjo metropolitano na RMPA já não serem mais tão novos, o arranjo institucional em si ainda é recente, mais, inclusive, do que o da RMBH. Como foi apontado anteriormente, uma das instituições estruturais básicas do arranjo, o sistema integrado de gestão de recursos e de prestação de contas, representado pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, ainda não existe.

Tanto a ausência do Fundo, quanto a conformação ainda pouco madura do arranjo colaboram para a inexistência de um planejamento integrado na região. De acordo com o Ipea (2018), na RMPA o arranjo metropolitano ainda é muito suscetível a alterações políticas, o que, imerso em heterogeneidades administrativa e territorial, “traz dificuldades para o estabelecimento de uma visão da região como um todo, e de quais seriam as questões de escopo metropolitano a serem tratadas dentro de um planejamento e gestão integrados” (IPEA, 2018, p. 450). Assim, segundo a autora, seria necessária uma legislação que resguardasse as diretrizes metropolitanas, e a criação de um plano metropolitano integrado, nos moldes estabelecidos pelos Estatutos da Cidade e da Metr pole, “poderia ser uma forma para execu o de a es integradas pelas três esferas de governo, ensejando a constitui o da governança, pois obriga a compatibiliza o dos planos municipais” (IPEA, 2018, p. 451), além de promover a governança interfederativa, uma vez que a cria o do plano envolve a participa o de diversos atores.

### **3.3.2 RMBH**

O processo de elabora o do PDDI-RMBH envolveu mais de 180 profissionais, de quinze diferentes áreas de conhecimento, incluindo pesquisadores, consultores, funcionários públicos e professores; foi entregue   então Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedru) ao final de 2010, e foi aprovado no início de 2011. Além do pessoal técnico, coordenados por uma equipe da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a constru o do plano envolveu 308 representantes da sociedade civil, e 241 do poder público municipal das cidades da RM, tendo sido realizadas quinze oficinas e três seminários ao longo do ano (IPEA).

Apesar de ter sido construído apenas em 2010, a discussão das macrodiretrizes do plano teve início em 2007, durante a I Conferência Metropolitana, servindo de base para o Termo de Referência de contrata o do plano. Destacam-se a reordena o territorial da RMBH, o fortalecimento e cria o de novas centralidades, a redu o das desigualdades regionais, a moderniza o e amplia o da competitividade econômica, e a amplia o do acesso às oportunidades de desenvolvimento ambiental, econômico e social. O PDDI-RMBH   estruturado a

partir de 10 Áreas Temáticas Transversais (ATT), e segmentado em quatro Eixos Temáticos Integradores (ETI).

**Quadro 2: Áreas Temáticas Transversais e Eixos Integradores do PDDI-RMBH (2011)**

---

**Áreas Temáticas Transversais**

Aspectos demográficos e ambientais da demanda social;  
 Complexos ambientais culturais;  
 Cultura, educação, segurança alimentar, trabalho e renda;  
 Capacidade institucional de planejamento e gestão;  
 Estrutura produtiva, conhecimento, tecnologia e alternativas energéticas;  
 Vida cotidiana, habitação e qualidade de vida;  
 Mobilidade, comunicações, transportes e sistema viário;  
 Risco socioambiental, vulnerabilidade social e segurança pública;  
 Saúde, meio ambiente, saneamento e recursos hídricos;  
 Uso do solo, dinâmica imobiliária e escalas de centralidades metropolitanas.

**Eixos Temáticos Integradores**

Mobilidade Metropolitana;  
 Seguridade;  
 Urbanidade;  
 Sustentabilidade.

---

Fonte: PDDI-RMBH.

Elaboração Própria

O plano está dividido em seis diferentes volumes, sendo que para cada ETI existem diferentes propostas de políticas a serem implementadas. Um ponto relevante do plano são seus princípios norteadores: intersectorialidade, cooperação, participação e desenvolvimento institucional. Estes princípios juntos agregam os conceitos que concebem um arranjo institucional mais efetivo. Com a intersectorialidade se pretende superar o setorialismo que marcou por muito tempo a atuação pública, pensando em integrar as diferentes áreas, interesses e territórios. Já cooperação é intrínseca ao conceito de governança metropolitana e interfederativa, essencial para a promoção do planejamento e da gestão integrada entre os municípios e o Estado.

A participação, por si só é um paradigma, e, mais do que isso, possui a capacidade de integrar o cidadão aos níveis institucionais de governo, promovendo a maior adequação das ações ao seu público alvo. Por último, o desenvolvimento institucional, que procura o aprimoramento das instituições vigentes por meio dos processos participativo e de governo, e do estabelecimento de prioridades e de

responsabilidades, em busca da melhor implementação do PDDI-RMBH diante dos contextos políticos, fiscais e sociais que poderão se interpor ao longo dos anos de sua vigência.

Além dos princípios norteadores e do hall de 28 políticas públicas propostas pelo PDDI, o próprio plano prevê políticas que visem o aprimoramento da institucionalidade metropolitana. Fica claro que o plano foi construído levando em consideração que os governos municipais utilizam pouco a sua capacidade governamental em prol de iniciativas cooperativas. Nas metrópoles, que possuem uma dinâmica específica atrelada às FPICs, a insistência no modelo de coordenação e no amadurecimento das instituições metropolitanas faz-se premente.

Esse amadurecimento passou por uma fase de intenso movimento com a criação das instituições metropolitanas formais e a elaboração do PDDI, mas desde a finalização do Plano e de seu maior desdobramento, o Macrozoneamento Metropolitano, identifica-se certa manutenção do *status quo*, em detrimento do contínuo aprimoramento da institucionalização metropolitana. Aqui, ressalta-se que o Projeto de Lei do PDDI encontra-se arquivado na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, sem maiores encaminhamentos para a sua aprovação.

Em termos institucionais e de aprimoramento do planejamento integrado, a demora na aprovação do PDDI, que vê seu horizonte temporal de revisão e aperfeiçoamento de médio prazo se aproximar (2023), pode enfraquecer seu aspecto normativo, implicando em uma possível neutralidade por parte dos governos quanto aos seus princípios norteadores e políticas propostas. Outras dimensões que corroboram para esta tendência serão apresentadas mais à frente na análise das atas das reuniões do CDDM e AM, e da execução do FDM.

Quadro 3: Síntese da legislação utilizada ao longo do capítulo

Legislação	Ementa
Lei Complementar Federal nº 14, de 08 de junho de 1973	Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza
Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015	Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 44.601 de 21 de agosto de 2007   Minas Gerais	Institui o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que trata a Lei Complementar nº 88, de 12 de Janeiro de 2006, e dá outras providências.
Decreto Estadual nº 45.751 de 05 de outubro de 2011   Minas Gerais	Contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências.
Lei Complementar Estadual nº 107 de 12 de janeiro de 2009   Minas Gerais	Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte - Agência RMBH.
Lei Complementar Estadual nº 88 de 12 de janeiro de 2006   Minas Gerais	Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.
Lei Complementar Estadual nº 89 de 12 de janeiro de 2006   Minas Gerais	Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte.
Decreto Estadual nº 48.946 de 26 de março de 2012   Rio Grande do Sul	Regulamenta a Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM.
Lei Complementar Estadual nº 11.740 de 13 de janeiro de 2002   Rio Grande do Sul	Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do Estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991.

Fonte: Elaboração Própria

#### 4 DISCUSSÕES METROPOLITANAS: A RMBH EM PAUTA

Após a revisão dos pontos fortes e passíveis de aprimoramento no arranjo institucional de gestão da RMBH, considerando, principalmente, aspectos formais, procura-se analisar o arranjo sob uma ótica que incorpora as práticas que se desenvolveram até então. Para isso, serão utilizadas as atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e da Assembleia Metropolitana. Procura-se identificar como e quais as concepções de planejamento metropolitano foram retratadas nas reuniões das duas instâncias, percebendo, inclusive, se e de qual maneira o PDDI foi gestado nestas discussões.

Além das diretrizes e da concepção do PDDI, procura-se também perceber como as discussões das instâncias transformaram estes preceitos em ações concretas, materializando em políticas públicas metropolitanas o que foi desenvolvido no PDDI. Neste sentido, a análise das atas visa compreender o *modus operandi* das instituições de deliberação do arranjo metropolitano da RMBH, identificando as temáticas mais preponderantes nas reuniões, a aderência às prioridades governamentais e ao PDDI, e a própria institucionalização plena do arranjo ao longo de sua existência, de 2008 a 2018.

Cabe ressaltar que na maior parte dos anos as atas não condizem com a periodicidade descrita na legislação vista no capítulo anterior, em especial no CDDM. Neste caso, estão previstas reuniões ordinárias bimestrais no Conselho, ou seja, seis reuniões por ano. Entretanto, apenas para 2009 e 2010 estão disponíveis pelo menos seis atas, para este último, inclusive, duas atas extraordinárias. Para 2008 estão disponíveis as atas de cinco reuniões; em 2011, três atas; em 2012, 5 atas; em 2013, 2014, 2015 e 2016, quatro atas; e em 2017, cinco atas; e 2018, mais quatro atas. Para a Assembleia Metropolitana, não estão disponíveis as atas das reuniões de 2015 e 2016. Os dados estão disponíveis no sítio eletrônico da ARMBH parcialmente, mas foram disponibilizados pelo pessoal da própria Agência sem maiores procedimentos, por se tratarem de informações públicas.

Outro ponto deste capítulo, visando complementar a análise e descrição conteúdo das atas, é a compilação dos dados de arrecadação do Fundo do Desenvolvimento Metropolitano, tanto pelas contribuições municipais, quanto estaduais, além do levantamento dos valores dos projetos executados com valores

do FDM. Os dados das arrecadações foram obtidos pelo Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, de onde foi possível identificar os valores advindos dos municípios, caracterizados como Receitas Correntes de Transferências Intergovernamentais. Já os dados das contribuições do estado foram obtidos por meio do acesso ao Armazém de Informações (Solução de Business Intelligence), que compila dados do Sistema de Administração Financeira (SIAFI) do estado. As contribuições estaduais não constam contabilmente como receitas, mas sim como Cotas Financeiras, executadas como Despesas Realizadas.

#### **4.1 Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano**

No ano de 2008 as atas das reuniões refletem um caráter expositivo dos presentes, procurando nivelar as informações e anseios de cada um dos membros acerca da RMBH. Nas discussões os temas de mobilidade e grandes empreendimentos, em ambos os vetores norte e sul de Belo Horizonte tiveram grande destaque, além da preocupação com o licenciamento ambiental, realizado à época pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), e com obras de requalificação da infraestrutura ambiental urbana. Neste ponto, uma grande reclamação dos prefeitos participantes era da demora no processo de anuência prévia dos empreendimentos e de dificuldades burocráticas enfrentadas pelos municípios de menor porte. Outra preocupação foi a de apreciação dos Planos Diretores dos municípios, e que eles se compatibilizassem com o futuro Plano Diretor Integrado.

Houve uma apresentação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com a exposição do Projeto do Contorno Viário Norte, obra que havia sido incluída no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este projeto visava descarregar o tráfego do Rodoanel de Belo Horizonte, desviando o fluxo de cargas pesadas, configurar-se como um importante corredor de integração e desenvolvimento dos municípios da RMBH, em especial os do Vetor Norte, integrando-os ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves. Além das discussões acerca de mobilidade, em todas as reuniões a pauta da criação de novas centralidades da RMBH esteve presente. De maneira geral, as reuniões tiveram foco

nas grandes cidades do entorno, como Contagem, Betim, Santa Luzia, Nova Lima e Sabará.

Ainda em 2008 foi apresentado como seriam as contribuições dos municípios e do Estado para o FDM. Estava previsto para 2009 o aporte de um milhão de reais por parte do Estado, enquanto os municípios ficariam responsáveis pelo outro milhão a ser depositado. À época, o percentual de recursos sobre a Receita Corrente Líquida dos municípios para a contribuição ficou na casa dos 0,18%. Na quinta e última reunião de 2008 foram pautas a criação da ARMBH e seus trâmites na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), e o Termo de Referência para contratação do desenvolvimento do PDDI-MG. Neste último ponto, as discussões centraram-se nos esclarecimentos acerca do projeto apresentado na reunião, além de contribuições dos conselheiros. O Termo de Referência apresentado foi aprovado com as devidas considerações, sendo firmada a proposta de parceria com as universidades UFMG e PUC Minas para elaboração do plano, e o acompanhamento da elaboração do PDDI ficou a cargo do CDDM.

Já no ano de 2009 um dos focos das reuniões do CDDM foi a criação da ARMBH. Com o projeto aprovado em janeiro as discussões giraram em torno da aprovação dos nomes da primeira linha de diretores da nova autarquia. Os nomes escolhidos passaram por uma pré-qualificação avaliada por três secretarias (Planejamento, Desenvolvimento Regional e de Governo), e foram cancelados pelo Conselho, ressaltando-se que os escolhidos eram profissionais qualificados com atuação dentro da temática metropolitana.

Além dos primeiros nomes da equipe de diretores e dos planos de ação para a ARMBH, a alocação dos recursos iniciais do FDM também foi definida, sendo redirecionada para a confecção do PDDI. O maior aporte de recursos do FDM saiu por parte do Estado seguido de Belo Horizonte, enquanto os outros aportes foram feitos por Contagem, Betim, Santa Luzia. De maneira geral, não aparece nas atas do CDDM uma discussão aprofundada acerca do desenvolvimento do PDDI. Ainda em 2009 foi votado o regimento da 2ª Conferência Metropolitana. Nesta pauta destaca-se a proposição dos membros da sociedade civil do CDDM de aumento do seu número de representantes, que foi barrada por parte dos membros políticos do Conselho.

As discussões estiveram centradas nas questões de mobilidade, como a possível extensão das linhas do metrô de Belo Horizonte, a implantação do sistema

BRT, e a chamada Avenida Metropolitana. Nas discussões sobre o metrô, haviam projetos aprovados para as linhas 2 e 3, que atenderiam, por exemplo, outras localidades de Contagem, além de Betim e Ribeirão das Neves. Já a chamada Avenida Metropolitana contemplaria as ações viárias de interligação do Vetor Norte.

Para as ações do Vetor Norte a Prefeitura de Belo Horizonte (PBH) havia realizado um intenso diagnóstico, que propunha uma nova dinamicidade para a região, contemplando empreendimentos com impactos diversos, como as obras do Aeroporto Internacional, a Linha Verde, a duplicação da Avenida Antônio Carlos e de estradas estaduais e federais, a proposta de requalificação do anel rodoviário, a Cidade Administrativa, e até mesmo um pólo tecnológico e um “resort”. Além dos estudos promovidos pela PBH, a SEDRU também promoveu um diagnóstico que ia de encontro ao exposto anteriormente. Além do Vetor Norte, também foram discutidas questões relacionadas ao Vetor Sul, com enfoque para a conurbação entre Belo Horizonte e Nova Lima, em especial para a regularização urbana dos bairros mais próximos à capital, além da interligação entre os municípios por meio da Via-040.

O ano de 2010 foi de intensas discussões e proposições para a RMBH dentro do CDDM. Houve a discussão acerca da implantação de um sistema VLT, unindo Contagem à Betim. As pautas de mobilidade eram sempre incitadas por representantes dos municípios e/ou da sociedade civil, chamando atenção para necessidade de melhorias do transporte público metropolitano em geral e do metrô, com a possível mudança do seu gerenciamento para uma PPP ou para o próprio Estado de Minas Gerais. O aproveitamento da malha ferroviária existente foi um tema recorrente nas discussões, mesmo sendo uma das diretrizes propostas para o PDDI.

Houve uma primeira reunião extraordinária do CDDM dedicada apenas à pauta de mobilidade. Nesta pauta o representante da SETOP fez uma ampla explanação sobre as regiões da RMBH e dos problemas de mobilidade de cada uma delas, apresentando também um modelo de VLT, monotrilho, como proposta para implantação na RMBH. À época estava em fase de contratação o Plano de Mobilidade da RMBH, com SEDRU, ARMBH e SETOP em colaboração com o Banco Mundial. Além da discussão sobre a modalidade de transporte sobre trilhos frisou-se a importância das obras no Anel Rodoviário e em torno do Aeroporto Internacional. À época estava previsto um grande financiamento federal para

investimentos em transporte por meio do PAC-2, sendo que cerca de 800 milhões de reais em investimentos estavam previstos para o Anel Rodoviário.

A região da Mata do Isidoro, de ocupação irregular, área limítrofe entre Belo Horizonte e Santa Luzia apareceu nas discussões. A prefeitura de Belo Horizonte estava com um plano de ação para a área, havendo a intenção de que muitas das obras necessárias à regularização do espaço pudessem ser realizadas pelos próprios empreendedores imobiliários, ou que fossem depositados no FDM os valores calculados como forma de contrapartida. A preocupação com o déficit habitacional na Região Metropolitana ficou clara nas discussões de 2010, e para alguns conselheiros esta discussão deveria ficar a cargo do CDDM e da Agência, e não apenas de cada uma das prefeituras, por se tratar de um problema metropolitano.

O FDM estava com um aporte total de recursos de mais de três milhões de reais para o ano, somando os recursos do ano anterior, e neste ano 21 municípios haviam ressalvado em seus orçamentos quantias para o Fundo, um aumento expressivo em relação ao ano anterior, o que foi recebido com otimismo pelo CDDM, demonstrando uma maior credibilidade do arranjo institucional.

Quanto ao PDDI, na primeira reunião do ano a representante da SEDRU chamou a atenção dos conselheiros para a participação no processo de criação do PDDI, mas ao longo das reuniões o que se viu foram apenas informes acerca do andamento geral do Plano, sem discussões aprofundadas sobre o seu conteúdo durante a sua confecção. Uma segunda reunião extraordinária foi necessária para a deliberação dos conselheiros acerca do conteúdo do PDDI. Nesta reunião os representantes da UFMG explanaram sobre as políticas que compunham os eixos temáticos do PDDI, e é possível identificar nas atas do CDDM apenas intervenções explanatórias, sem cunho modificativo intrínseco.

No ano de 2011 a responsabilidade estadual sobre a gestão metropolitana deixou a SEDRU com a criação de um Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM) na Governadoria do Estado, o que não comprometeu a continuidade dos trabalhos do Conselho. Apesar de as reuniões ordinárias serem bimestrais, estão disponíveis as atas de apenas três reuniões do Conselho.

As reuniões do ano tiveram enfoque nas discussões acerca do PDDI, e em uma delas ponderou-se que o PDDI não se encaixaria como um plano pronto e

rígido, mas sim como um estudo referencial rico, fruto de um processo amplamente democrático, que passaria a servir de instrumento norteador das ações públicas. Na reunião de aprovação do PDDI percebe-se que o instrumento como um todo ainda não havia sido avaliado minuciosamente pelos conselheiros, que decidiram por sua aprovação unânime diante do caráter dinâmico do documento e por ele estar atrelado ao desembolso dos recursos do FDM.

No ano de 2012, apesar de poucos municípios terem contribuído para o FDM ao final do ano, inicialmente o valor previsto para investimentos do FDM foi de 10 milhões de reais. O CDDM deliberou a favor de investimentos na infraestrutura do Sistema de Informações Metropolitanas (SIM), na aerofotometria e escaneamento a laser de 44 quilômetros quadrados da RMBH na escala de um para cinco mil. Outros dois projetos estruturadores em que foram aprovados investimentos foram: o Projeto Nova Metrópole, focado na mobilidade e acessibilidade, visando estudos técnicos para novas centralidades; e o Projeto Mobilidade, focado nos estudos acerca do transporte sobre trilhos, contemplando estudos econômicos financeiros, jurídico-institucionais e complementares, como pesquisa Origem e Destino. Para esses três projetos, inicialmente, foram destinados cinco milhões de reais, sendo três para o SIM e um milhão para cada um dos dois últimos.

Ainda em 2012 foi feita a apresentação e deliberação sobre o programa Gestão Metropolitana de Resíduos Sólidos – a Parceria Público Privada (PPP) para cogestão dos resíduos sólidos urbanos na RMBH e Colar metropolitano. Desde o início das discussões a Prefeitura de Belo Horizonte não se mostrou favorável a fazer parte do Consórcio. Além do projeto da PPP, também foram discutidos pontos do Plano de Resíduos Sólidos. Outro ponto foi a delimitação das diretrizes para os projetos a serem validados pelo edital de valores não reembolsáveis, por meio de Chamamento Público. Seriam prioritários os projetos focados em ordenamento territorial, saneamento e mobilidade, sendo direcionados três, um e um milhões respectivamente para cada modalidade.

Mais ao final do ano o CDDM viu a necessidade de remanejamento dos recursos do FDM, devido ao imediatismo da realização da Pesquisa Origem Destino. Ficaram então quinhentos mil reais para o projeto de Novas Centralidades, quatrocentos e cinquenta e sete mil para o Projeto SIM, e quatro milhões quarenta e três mil reais para os estudos do Projeto Mobilidade.

No ano de 2013 o CDDM optou por manter e aprimorar como pautas principais e projetos estruturadores a PPP de resíduos sólidos, as pesquisas sobre o trem metropolitano, a pesquisa de Origem e Destino, e os projetos SIM e Novas Centralidades. Apesar disso, os recursos aprovados em 2012 para os projetos estruturadores foram remanejados, reforçando o projeto do SIM. Houve a finalização da pesquisa de Origem e Destino ao final do ano, importante para o Projeto de Mobilidade. Outro ponto do Projeto de Mobilidade foi a apresentação do Projeto Trem, que atenderia 17 municípios da RMBH, havendo ainda a proposta de um ferroanel para transporte de cargas.

Como resultados do Chamamento Público de 2012, foram aprovados os seguintes projetos, em ordem de prioridade: Macrozoneamento da RMBH, a ser realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (IPEAD), uma parte em 2013 e a outra em 2014; Plano de Mobilidade, a ser licitado pela SETOP; Projeto Sustentabilidade: melhor qualidade de vida na RMBH e Colar Metropolitano, proposto pela Associação dos Catadores de Papel, Papelão e Material Reciclável (ASMARE); Projeto de Implantação de Sistemas de Saneamento Ambiental em Comunidades Quilombolas e Tradicionais e Pequenos Povoados na RMBH, pela Fundação IBI; Indicação de áreas da RMBH para delimitação como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) vazias, pela Fundação Israel Pinheiro (FIP); e Cartilhas de Mobilidade Urbana Sustentável, a serem elaboradas pelo Senac.

Nas reuniões de 2013 houve ainda a preocupação com a aprovação do Projeto de Lei 3078 de 2012 sobre o uso e ocupação do solo metropolitano, pois, inicialmente, o PL não previa zonas de interesse metropolitano específicas para habitações de baixa renda. Ao final de 2013 apenas o projeto do Macrozoneamento foi iniciado, diante da falta de recursos para execução dos outros projetos ao longo do ano. Poucos municípios fizeram contribuições para o FDM, que alcançou apenas metade do previsto para as doações municipais.

No ano de 2014 foi possível identificar uma grande preocupação com a falta de adesão dos municípios ao FDM por meio das contribuições. Como o aporte de recursos de 2013 não foi suficiente para todos os projetos que vieram do Chamamento Público, 50% dos valores de 2014 ficariam para financiar os projetos que já haviam sido aprovados, enquanto os outros 50% ficaria para a condução dos projetos estratégicos que já estavam em execução (SIM e Nova Metrópole). Para

2015 foram aprovadas as contribuições de 10 milhões de reais, 5 mi do Estado e 5 mi dos municípios.

Em 2014 não foi possível identificar discussões sobre o Projeto Trem, que visaria a construção de novas linhas ferroviárias e de metrô em Belo Horizonte e em outros municípios da RMBH. Foram apresentados o Plano Viário e o Plano de Transporte Coletivo como parte do Plano de Mobilidade. O vencedor da PPP de resíduos sólidos foi o Consórcio Metropolitano de Tratamento de Resíduos (CMTR), e a expectativa era de que em janeiro de 2015 o consórcio começasse a operar, e em mais 48 meses já funcionasse com estrutura própria.

O ano de 2015 foi de transição governamental, e o novo projeto de atuação sobre o território mineiro foi baseado nos Territórios do Desenvolvimento (TDs). Inicialmente os municípios da RMBH estavam em 2 os 17 TDs, mas posteriormente foram todos alocados no Território do Desenvolvimento Metropolitano, inclusive os municípios do Colar. A divisão em territórios estava ligada às políticas de Fóruns Regionais, que, de certa forma, trouxeram certa complementariedade aos trabalhos desenvolvidos nas Conferências Metropolitanas.

Teve fim o projeto de Macrozoneamento Metropolitano, previsto como prioridade no plano de governo eleito, e os próximos passos quanto ao projeto seriam: reuniões com os municípios da RMBH para discussão e aperfeiçoamento do plano em conjunto com os Fóruns Regionais; aprovação em Lei estadual; revisão e adequação dos planos diretores e planos de expansão urbana.

Quanto aos projetos que ainda não haviam sido executados, houve a deliberação pela manutenção da execução dos projetos aprovados em 2013 com o saldo financeiro do FDM acumulado, desde que fossem readequados e tivessem seus valores reajustados. Viu-se a necessidade de cancelamento do projeto de Cartilhas de Mobilidade, visto que vários municípios já possuíam suas próprias cartilhas. Outro projeto cancelado foi o da Asmare. Foi iniciado um projeto da FIO CRUZ de indicadores para acompanhamento dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável de água e esgotamento sanitário na RMBH, também um compromisso firmado pelo Governo.

Foi reativado o Comitê de Mobilidade para dar início às discussões do Plano de Mobilidade da RMBH, mas percebeu-se que os recursos do FDM aportados para o projeto seriam insuficientes para a sua execução imediata. Também em 2015 foi aprovado a nível federal o Estatuto da Metrôpole, e as

discussões do Conselho viram que a principal adequação ao estatuto seria a aprovação da Lei do PDDI em conjunto com o Macrozoneamento.

Outra discussão importante girou em torno do aumento de representantes da sociedade civil no CDDM, que foi levantado na V Conferência Metropolitana, e já havia sido discutida em reuniões anteriores, porém sem maior aprofundamento. Vê-se nas atas certa indisponibilidade dos representantes governamentais em relação à proposta.

Em 2016 o orçamento previsto para o FDM foi de 10 milhões, com objetivo de contemplar a revisão dos planos diretores, a execução de demais projetos de chamamento público, e uma nova de Pesquisa de Origem e Destino, mas voltada para cargas. Além dos projetos que já estavam em desenvolvimento, foi apresentado pela ARMBH do projeto de recuperação da mata ciliar no Sistema Paraopeba em conjunto com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig) no Programa Plantando o Futuro.

Ao final do ano, no entanto, foram executados com valores do FDM apenas o projeto de revisão dos planos diretores e o SIM, totalizando menos de 900 mil reais. Cabe ressaltar que os conselheiros demonstraram certa apreensão com o fato de os recursos do FDM terem sido executados, desde a sua criação, apenas em projetos de planejamento e não necessariamente em políticas públicas metropolitanas concretas.

Ainda, foi apresentado o Macrozoneamento já com as adequações necessárias e propostas dos municípios acrescentadas. Uma proposta de Projeto de Lei (PL) do PDDI e do Macrozoneamento foi colocado em pauta, com o prazo de três anos para aprovação do PL a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole em janeiro de 2015. As leis propostas pela AMRBH apresentavam os instrumentos como anexos, contemplando seu conteúdo integralmente.

Alguns conselheiros entenderam que o projeto precisava ser melhor detalhado e amadurecido antes de seu encaminhamento à ALMG, em especial para maior discussão do macrozoneamento. Seria necessário um maior alinhamento acerca dos planos com os municípios, a fim, inclusive, de evitar atrasos na tramitação dos projetos de lei. A maior discordância entre os conselheiros foram os parâmetros estabelecidos para as Habitações de Interesse Social (HIS). Foi estabelecida então a criação de uma comissão em conjunto com os municípios e o Colegiado Metropolitano para discussão do Macrozoneamento.

Mesmo com as discussões da comissão, ao final de 2016 alguns conselheiros indicaram a necessidade maior cautela em relação ao PL e seus encaminhamentos à ALMG, enquanto outros viram a possibilidade de encaminhamento do PL ainda em 2016. Como proposta conciliadora, foi proposta a aprovação pelos conselheiros da minuta apresentada, e, de forma complementar, para o devido encaminhamento à ALMG, a minuta deveria ser ratificada pela nova composição do conselho em 2017. Essa proposta visava que os novos representantes eleitos no pleito municipal de 2016 validassem a proposta da minuta.

Em 2017, o orçamento previsto do FDM também foi de 10 milhões. Com a pequena execução financeira de projetos em 2016, optou-se pelo cancelamento dos projetos advindos do Chamamento Público validados em 2013 que não encontraram viabilidade técnica e orçamentária para sua execução. Assim, os projetos previstos para 2017 foram: pesquisa de Origem e Destino de Cargas, continuidade da revisão dos planos diretores, manutenção do SIM, e o Plano de Mobilidade; representando menos de 4,3 mi. Outra aplicação dos recursos foi para o financiamento da VI Conferência Metropolitana.

A FIP não pode realizar o projeto sobre as Zeis vazias, então o CDDM remanejou os recursos que seriam destinados a esse projeto para o apoio técnico à revisão dos planos diretores, e ao detalhamento das Zonas de Interesse Metropolitano, uma diretriz do macrozoneamento, a ser feita pela ARMBH. Também, ficou aprovada a liberação de 726 mil reais do FDM para o Plano de Mobilidade licitado pela SETOP, sendo que o valor total do projeto licitado foi de R\$ 2.265.152,93.

Quanto ao PL do PDDI e Macrozoneamento, os parâmetros das HIS ainda foram objeto de discussão no conselho para aprovação do PL do PDDI e Macrozoneamento. Em uma reunião extraordinária chegou-se a uma deliberação acerca dos parâmetros para as HIS, e, ainda, pela criação de um grupo de trabalho para discutir e acompanhar a implementação das políticas de HIS na RMBH. Nas discussões acerca do Macrozoneamento houve novas propostas que geraram discordância entre os conselheiros, visto que foram sugeridas alterações que, na visão de alguns conselheiros, não eram aderentes ao PDDI e nem ao processo participativo que havia sido consolidado na formatação do macrozoneamento. Algumas das proposições eram mais permissivas e poderiam gerar danos ao meio ambiente e às bacias de abastecimento da RMBH. Apesar da falta de consenso, a

proposta original de macrozoneamento em conjunto com o PDDI foi encaminhada a ALMG no dia 20 de dezembro de 2017.

Em 2018 o orçamento aprovado para o FDM manteve-se em 10 milhões, mas com uma execução de apenas R\$ 743.207,03. Durante o ano foi apresentado o andamento do Plano de Mobilidade, iniciado em outubro do ano anterior, tido fim o projeto de revisão de onze planos diretores. Com o fim do projeto, foi aprovada a publicação de um novo Chamamento Público para a execução do projeto de acompanhamento e revisão dos planos diretores de mais sete municípios da RMBH, com o custo de 1,3 mi, e previsão para término em 18 meses.

Foi informado o corte orçamentário para as obras do metrô, sendo proposta uma moção de repúdio direcionada ao Governo Federal. As discussões sobre obras relacionadas ao transporte ferroviário não apareciam desde 2014.

O projeto de Implantação de Sistemas de Saneamento Ambiental em Comunidades Quilombolas e Tradicionais e Pequenos Povoados na RMBH, do Chamamento Público de 2012, foi cancelado, pois a Fundação IBI desistiu de executá-lo, além da ARMBH e da Secretaria de Cidades e Integração Regional (SECIR) terem emitido pareceres desfavoráveis à sua execução diante do longo tempo decorrido e das alterações ao projeto inicial.

Foi proposta a revisão do Regimento Interno do Conselho para melhor detalhamento do quórum necessário às deliberações e da participação dos conselheiros, diante dos impasses que surgiram quanto à aprovação da minuta do PL do PDDI. Também foi proposto um programa de capacitação de gestores e técnicos municipais da RMBH, a partir de cursos oferecidos pela Fundação João Pinheiro, a serem financiados com recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A proposta era de oferecer diversos cursos com temas variados, vinculados às demandas reais de gestão, dentre os quais: Métodos de Contratação na Administração Pública, Gestão de convênios, Elaboração de projetos para captação de recursos, Elaboração e Gerenciamento de Projetos, Gestão Orçamentária e Financeira, entre outros a serem definidos pelos municípios. O projeto previa o investimento de R\$ 100.000,00. Os conselheiros apoiaram a proposta e aprovaram por unanimidade a utilização de recursos do Fundo Metropolitano para sua execução.

## 4.2 Assembleia Metropolitana

No ano de 2008 a primeira reunião da Assembleia Metropolitana foi basicamente dedicada à discussão de seu regimento interno e à cerimônia de posse de seus membros. Já na segunda reunião foram então discutidas as primeiras definições do que seriam as Macrodiretrizes do Planejamento Integrado Metropolitano que estariam presentes no futuro PDDI, tanto de caráter transversal, quanto ligadas diretamente às FPICs. Em uma apresentação preliminar da representante da SEDRU,

[...] de caráter transversal foram apontadas a questão do desenvolvimento sustentável, a questão territorial, a criação de novas centralidades microrregionais. [...] Outros pontos estruturantes destacados foram a política habitacional de interesse social, a redefinição das estratégias de crescimento da região metropolitana, a inserção nacional e internacional da RMBH, gestão integrada da região metropolitana, necessidade de instrumentos de planejamento e comunicação, assim como observação da viabilidade e exiguidade econômica e financeira, sendo o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano apontado como uma das alternativas para minimização das desigualdades regionais presentes na RMBH. A respeito das macrodiretrizes relacionadas aos serviços de interesse comum foram apresentadas as propostas referentes ao uso do solo como a formação de novas centralidades e busca de novas opções de uso do solo, assim como uma política de controle de ocupação das áreas periurbanas e rurais. A adequação administrativa dos limites municipais, a integração entre o Zoneamento Econômico Ecológico - ZEE, os planos diretores das bacias existentes na região metropolitana e o SIRUS, a necessidade de uma rede estrutural no sistema metropolitano através de uma integração institucional, operacional, física e tarifária de todo sistema de transportes, a questão da habitação e do tratamento dos resíduos sólidos, a recuperação de áreas degradadas, a compatibilização das atividades econômicas tradicionais e as de maior avanço tecnológico, o estudo de soluções para problemas relacionados ao controle da criminalidade e da violência na região metropolitana na RMBH foram alguns dos outros pontos salientados. (ASSEMBLEIA METROPOLITANA – RMBH, Ata de 9 de julho de 2008)

Além dos apontamentos da SEDRU, um dos membros do CDDM também fez uma explanação acerca da mobilidade no território metropolitano, propondo a articulação das formas de planejamento corretivo e prospectivo à construção uma estrutura metropolitana de desenvolvimento sustentável. Ainda, foi apontada a necessidade de que o transporte metropolitano acompanhe as desconcentrações

urbanas da região, fortalecendo os sistemas de rede e do transporte ferroviário e sobre trilhos, representado pela ampliação do metrô.

No ano de 2009 a primeira reunião da AM fez-se um apanhado do arranjo institucional e das macrodiretrizes previamente discutidas para os novos membros empossados. Uma discussão que se aprimorou foi acerca dos reassentamentos dos moradores atingidos pelos empreendimentos que estavam sendo pensados para o futuro da metrópole, a exemplo dos moradores do entorno do Centro Administrativo, especialmente os mais pobres, que poderiam sofrer com efeitos de pressão imobiliária. Foi inclusive citado o programa federal Minha Casa Minha Vida, que estava sendo lançado à época, para a possível captação de recursos. Em sua segunda reunião foi discutido o direcionamento dos recursos do FDM para a construção do instrumento, sem adentrarem diretamente em discussões aprofundadas sobre diretrizes do documento em si.

As atas das reuniões de 2010 foram registradas de forma mais breve, mas de onde ainda se puderam extrair informações importantes. A primeira reunião foi focada na temática dos transportes, com uma apresentação das propostas do DER (Departamento de Estradas e Rodagens) para o transporte metropolitano. Já a segunda reunião apresentou encaminhamentos mais claros sobre o PDDI, onde a AM chancelou as propostas advindas das oficinas de confecção do plano, repassadas pela representante da SEDRU. Foram elas: dois marcos temporais, de médio e logo prazo, 2023 e 2050, respectivamente para o Plano; redução das desigualdades socioespaciais; novas centralidades de mobilidade; metrópole policêntrica; adensamento do espaço urbano; valorização das áreas verdes e rurais e contenção da área urbana. Ainda, a proposta para a utilização dos recursos do FDM que havia sido deliberada pelo CDDM, para investimento em um estudo sobre a utilização de ferrovias para transporte de passageiros na RMBH, também foi chancelada por unanimidade.

Na reunião de 2011 foi feita uma explanação sobre o conteúdo do PDDI, que havia sido aprovado anteriormente pelo CDDM, e sem demais considerações, a AM acatou a decisão do órgão deliberativo. Da mesma forma foi aprovada a deliberação do CDDM sobre o direcionamento dos recursos do FDM. Viu-se, na ata, tanto nas considerações iniciais, quanto ao final, que os representantes dos municípios se manifestaram em torno de dificuldades das suas próprias cidades,

sem debaterem de fato, durante à reunião, políticas públicas de cunho metropolitano.

O ano de 2012 teve duas reuniões da AM, uma ordinária e a outra extraordinária. Na reunião ordinária foram validadas as decisões do Conselho até então, como o uso dos recursos do FDM. Já na reunião extraordinária a pauta única foi acerca da Parceria Público Privada para Gestão dos Resíduos Sólidos na RMBH. Após a explanação do que se tratava o projeto da PPP, os membros da AM aprovaram a execução do projeto e a celebração do convênio.

A reunião de 2013 contou com a presença dos membros da Assembleia, que elegeram uma nova Mesa Diretora, e também com o então Governador do Estado de Minas Gerais, Antônio Augusto Junho Anastasia. Foi apresentado o projeto da PPP de resíduos sólidos para os municípios da RMBH. Foram ressaltadas as funções do FDM e a composição do arranjo metropolitano, frisando a importância da participação dos municípios por meio de suas contribuições.

A fala do Governador também fluiu neste sentido, sugerindo a maior participação dos municípios no FDM e a sua adesão ao projeto da PPP de resíduos sólidos. Lembrou a importância da temática metropolitana e do próprio território, especialmente na economia mineira. Após a fala do governador, foram apresentadas as decisões do CDDM, que foram canceladas pela AM.

Na reunião de 2014 as pautas acerca do FDM e dos projetos da RMBH a serem financiados com estes recursos foram referendadas pela AM, como nos anos anteriores. Entretanto, houve também a discussão acerca da Transferência de Ativos da Iluminação Pública para os municípios, com a presença de representantes da CEMIG, em cumprimento à resolução normativa da ANEEL nº 479/2012. Cabe ressaltar que esta é uma pauta geral dos municípios de todo o país, e não necessariamente uma discussão metropolitana.

Na reunião de 2017 houve uma explanação acerca do arranjo metropolitano para os novos representantes dos municípios eleitos nas eleições de 2016, além do desenvolvimento dos projetos em curso. A matéria de principal apreciação foi a ratificação da minuta de projeto de lei do PDDI e Macrozoneamento que estava sendo deliberada pelo CDDM. A AM endossou os encaminhamentos dados até então sobre o PL sem manifestações contrárias.

Em 2018 houve uma reunião conjunta da AM e CDDM o propósito foi de apresentar um balanço das ações foram trabalhadas pela ARMBH entre 2015 e

2018, além de discutir as estratégias e perspectivas para continuidade e desenvolvimento das atividades metropolitanas. Foram elas: Reuniões da Assembleia Metropolitana e Conselho Deliberativo da RMBH de 2015 a 2018; 5ª e 6ª Conferências Metropolitanas (2015 e 2017); PPP Resíduos Sólidos Urbanos – repactuação; Plano de Gestão Integrada de RSS e RCCV; Projeto de Lei Complementar – PDDI RMBH; Macrozoneamento Metropolitano; Apoio à Revisão dos Planos Diretores Municipais; Atividades de Regulação do Solo na RMBH; Plano de Mobilidade da RMBH; Comitês Temáticos; Diálogos Metropolitanos; Parcerias; Governança Interfederativa.

Ao final os conselheiros e membros da AM deliberaram a elaboração de uma carta de recomendação ao novo governo, destacando as cinco prioridades e o informando todo o histórico da gestão metropolitana, que foram: 1) retomar o encaminhamento do Projeto de Lei para o PDDI; 2) concluir o Plano de Mobilidade da RMBH; 3) auxiliar os municípios na elaboração de seus planos municipais de mobilidade; 4) elaborar um Plano de Habitação de Interesse Social para a RMBH; 5) concluir o trabalho de revisão dos planos diretores.

### **4.3 Projetos Executados e Contribuições para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano**

Além do próprio conteúdo das atas das reuniões, é possível compilar os dados das arrecadações do FDM. Esta análise procura trazer em números, mais tangíveis, o grau de aderência dos municípios da RMBH e do Estado de Minas Gerais ao instrumento de financiamento do arranjo. A identificação do financiamento via FDM fecha o ciclo do arranjo institucional e das políticas públicas, materializando a execução das políticas pensadas a partir dos planos metropolitanos.

Como apresentado na sessão anterior, o FDM é um instrumento da gestão metropolitana e é preciso pensar aqui, portanto, que a atuação interna do Estado pode resultar em projetos, atividades e ações que se desdobram de forma concreta no “mundo real”, sendo necessário identificar se estão sendo executados e de que forma estão sendo financiados.

Os recursos do FDM são financiados em um sistema equilibrado de divisão de valores, em que o Estado arca com metade da contribuição e os

municípios com a outra metade, proporcionalmente à sua Receita Corrente Líquida (RCL) do ano anterior. Nesse sentido, os municípios com maior pujança econômica e maior capacidade de financiamento, o que se reflete na RCL, devem contribuir com valores maiores.

A tabela abaixo (tabela 2) retrata a arrecadação total do FDM de 2009 a 2018, com as porcentagens em relação à arrecadação total de municípios e Estado, excluindo os valores relativos às multas.

Tabela 2: Arrecadação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH: dados selecionados – 2009 a 2018

Ano	Valor Previsto contribuição (R\$)* (A)	Montante arrecadado municípios + multas (R\$) (B)	Contribuição dos Municípios (R\$) (C)	Contribuição Estadual (R\$) (D)	Somatório das Contribuições (R\$) (E)	C/A	D/A
2018	5.390.991,00	367.549,08	209.097,36	66.589,55	275.686,91	3,88%	1,24%
2017	5.676.000,00	493.571,82	146.306,58	483.061,44	629.368,02	2,58%	8,51%
2016	5.035.000,00	404.657,91	129.255,70	891.761,52	1.021.017,22	2,57%	17,71%
2015	4.535.000,00	117.361,78	94.578,43	589.307,23	683.885,66	2,09%	12,99%
2014	5.750.000,00	3.050.657,40	3.018.950,21	1.210.614,96	4.229.565,17	52,50%	21,05%
2013	5.750.000,00	2.583.163,58	2.583.163,58	2.407.709,66	4.990.873,24	44,92%	41,87%
2012	3.250.000,00	1.945.162,00	1.945.162,00	2.409.478,87	4.354.640,87	59,85%	74,14%
2011	950.389,00	995.060,82	977.460,82	0,00	977.460,82	102,85%	0,00%
2010	100.000,00	1.279.720,99	1.279.720,99	744.994,67	2.024.715,66	1279,72%	744,99%
2009	812.679,00	448.246,81	448.246,81	720.000,00	1.168.246,81	55,16%	88,60%

\* O Valor Previsto de Contribuição é o equivalente a contrapartida de cada um dos níveis de governo. Neste caso, o valor orçamentário previsto para o FDM equivale ao dobro deste valor.

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Excetuando os anos de 2010, 2011 e 2012, e 2014 quanto às contribuições municipais, em que as contribuições excederam o valor previsto, em todos os outros anos as contribuições, tanto estaduais quanto municipais, não atingiram a meta prevista. Esta constatação é de veras problemática, uma vez que a baixa adesão ao FDM impossibilitou a realização de diversos projetos metropolitanos, como visto na análise das atas. Outro ponto importante é o efeito de *feedback* negativo entre estados e municípios. Se o Estado não contribui, os municípios se sentem desmotivados a contribuir; e, quando os municípios não contribuem, o Estado também tende a não contribuir.

Percebe-se também que a partir de 2014 as contribuições reduziram drasticamente, o que pode estar relacionado à crise econômica e financeira conjuntural pela qual o país passou, que impactou diretamente os cofres públicos e a capacidade de investimento estatal. Em Minas Gerais o cenário foi ainda mais grave, com um déficit fiscal de quase 8,5 bilhões apenas em 2018 (SEF), além da falta de repasses dos recursos pertencentes aos municípios pelo Estado, que impactou as finanças de diversas prefeituras.

Além dos valores abaixo do previsto, outra informação importante é a de quantos municípios contribuíram para o FDM. Em 2009, cinco prefeituras realizaram doações. Em 2010, 20 prefeituras; em 2011, 21 prefeituras; em 2012, 14 prefeituras; em 2013, 17 prefeituras; em 2014, sete prefeituras; em 2015, apenas duas prefeituras; em 2016 e em 2017, cinco prefeituras; e em 2018, novamente apenas duas prefeituras. A prefeitura que realizou doações mais vezes foi a de Matozinhos, que não contribuiu apenas em 2009. Outras prefeituras mais aderentes, que doaram cinco ou mais vezes (pelo menos metade do tempo de existência do FDM) foram Belo Horizonte, Capim Branco, Contagem, Lagoa Santa, Nova Lima, Jaboticatubas, Sarzedo e Pedro Leopoldo

Além dos recursos do fundo apresentados anteriormente, abaixo segue um resumo dos valores investidos em projetos deliberados pelo CDDM e pela AM (quadro 2).

Quadro 4: Projetos executados com valores do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH - 2009 a 2018

Projeto	Ano de Execução	Valor (R\$)
Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI	2009-2011	R\$ 3.091.085
Pesquisa Origem-Destino	2011-2012	R\$ 6.000.000
Contratação de solução em software georreferenciado e processamento de ortofotos digitais da RMBH	2011-2012	R\$ 250.000
Análise de viabilidade técnica de utilização das linhas férreas existentes na RMBH	2011-2012	R\$ 314.032,05
Projeto TREM   Modelagem econômico-financeira	2012-2014	R\$ 1.084.611
Macrozoneamento Metropolitano	2013-2015	R\$ 2.997.792
Revisão dos planos diretores de municípios da RMBH	2016 - em adamento	R\$ 1.722.203
Sistema de Informações Metropolitanas	2011 - em adamento	~ 4.000.000

Fonte: relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração: ARMBH.

De fato, quando analisamos a proposta dos projetos executados com recursos do FDM identifica-se que todos estão relacionados ao planejamento metropolitano, incluindo o Projeto TREM que não chegou a ser executado ou discutido em momentos posteriores a sua realização. Além da escolha política identificada nas reuniões do CDDM e da AM em executar esses projetos, é preciso pensar que a baixa adesão ao FDM também pode representar um ponto importante que conduziu a uma premência de projetos voltados para o planejamento. Com a baixa adesão das contribuições o saldo financeiro do FDM demonstra-se incompatível com a execução de políticas baseadas em FPICs de infraestrutura e saneamento, por exemplo.

Avalia-se, diante do exposto ao longo deste capítulo, que dentro do funcionamento das instituições metropolitanas da RMBH o CDDM e, com ele, a ARMBH são mais reconhecidos e se estabeleceram como pontos fortes do arranjo. Mesmo com baixa implementação de políticas advindas do PDDI, as reuniões do Conselho apresentaram discussões importantes não apenas no que tange ao planejamento, mas na própria repercussão prática daquilo que foi planejado. O fato, por exemplo, de a proposta potencialmente danosa ao meio ambiente e mais permissiva em relação ao Macrozoneamento que havia sido construído, que apareceu nas reuniões de 2017, ter sido barrada pela maioria da composição do Conselho apresenta uma experiência positiva e necessária das deliberações.

Apesar do conteúdo das discussões do CDDM ser importante, levando em consideração a composição desta instância, com a presença dos poderes executivo, municipal e estadual, e legislativo, ainda falta certa congruência e estabelecimento de prioridades a serem deliberadas e transformadas em políticas públicas, estimulando de fato a governança metropolitana e a cooperação.

Já a AM não demonstrou, após 2010, discussões que ultrapassassem, em conteúdo, o que já havia sido estabelecido pelo Conselho, o que pode ter se dado pela periodicidade baixa de reuniões, que são anuais, e o caráter de sua composição, estritamente política e ainda pouco articulada. É preciso ainda salientar que, nos dois casos, as instituições podem ser influenciadas por prioridades governamentais, sujeitas a flutuação de governantes. Tanto no âmbito estadual, quanto no âmbito municipal, especialmente dos municípios que possuem assentos fixos no Conselho, a mudança da tônica dos governos pode alterar as prioridades direcionadas à RMBH e a condução das discussões.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou entender e analisar o arranjo institucional de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a fim de responder ao questionamento: “como o arranjo institucional de gestão do espaço metropolitano da RMBH se configurou e tem atuado para promoção da governança metropolitana, diante dos passivos acumulados e desafios contemporâneos ao planejamento e funcionamento das metrópoles?”. Assim, na confecção deste estudo identificou-se a importância das instituições na conformação das metrópoles e da existência de um modelo que se encarrega de gerencia-las, analisando a atuação do arranjo de governança da RMBH.

Na revisão teórica sobre o papel das instituições na conformação de políticas públicas interfederativas, percebe-se a importância dos arranjos de governança metropolitana. O pano de fundo neoinstitucionalista procura agregar à pesquisa o olhar que considera relevante a influência das regras, trajetórias, e perspectivas na consolidação do arranjo metropolitano. O desenho institucional das metrópoles deve ser adequado às necessidades de cada região, procurando colaborar para o desenvolvimento da cooperação interfederativa, exigindo capacidades importantes do Estado: comando, coordenação e implementação.

De maneira geral, a RMBH teve seu processo de metropolização muito vinculado à perspectiva hegemônica de desenvolvimento via industrialização. A própria criação de Belo Horizonte e seu planejamento já apontavam para uma setorização do ambiente urbano em prol das indústrias. O adensamento populacional dos anos 1950 intensificou o processo de segregação do espaço na grande Belo Horizonte, que se desenvolveu ao longo dos anos a partir da reprodução urbana do capital, chegando à contemporaneidade com um cenário de grandes desigualdades sócio espaciais, mas também de potencialidades.

A primeira forma de gestão das metrópoles veio a partir do governo autoritário, e, de cunho tecnocrático e ancorado em grandes planos, o modelo de gestão da RMBH conduzido pelo Governo Federal ditatorial ao longo dos anos 1970 e 1980 consolidou a atuação pública em prol da produção capitalista. Com a decadência do modelo e com o aumento demasiado concentração de renda, a transição democrática foi balizada por um abandono da atuação e das concepções autoritárias. Na prática, o que se viu nas metrópoles ao longo dos anos 1990 foi um

vazio institucional, marcado pelo crescimento da importância da instância municipal e da necessidade de coordenação do novo modelo federativo, deixando a cargo dos estados a criação de suas próprias RMs e do modelo de gestão destas.

Em Minas Gerais, durante o início da década de 2000 as discussões sobre a necessidade de uma nova forma de governar as metrópoles mineiras vieram à tona, sendo consolidadas em 2006, por meio da nova legislação de governança metropolitana. Neste ponto a análise da pesquisa trabalhou em duas frentes, procurando entender primeiro os aspectos formais do novo arranjo, e, posteriormente, os aspectos práticos dessa nova institucionalidade.

Nos aspectos formais, optou-se pelo método comparativo, procurando os pontos “fortes e fracos” da concepção construída para RMBH. É preciso ressaltar que o arranjo metropolitano atual da região foi pioneiro, dentre as RMs do país a pensar em um modelo que envolvesse preceitos democráticos e uma estrutura que unisse Estado e municípios em deliberação. Como ponto de comparação, a RMPA desponta como um arranjo ainda mais recente do que o da RMBH e ainda com dificuldades de implementação, mas com boas contribuições ao modelo belo-horizontino.

Destacam-se algumas proposições da formalização da RMPA que podem agregar ao arranjo da RMBH: a não taxação das cidades que compõem a região diretamente da legislação que a implementa, onde na verdade constam os critérios estabelecidos para incorporação de novos municípios; três cadeiras no CDM reservadas a membros da Administração Federal, unindo na discussão metropolitana as instâncias federal, estadual e municipal, o que agrega uma perspectiva maior de interfederatividade, considerando o recorte brasileiro em que muitos recursos e projetos de infraestrutura são financiados pelo Governo Feral.

Além destes, as seis cadeiras reservadas para representantes da sociedade civil, visto que nas discussões do CDDM em Belo Horizonte e nas Conferências Metropolitanas uma maior participação da sociedade civil no órgão deliberativo sempre foi apontada; e o fato de o transporte metropolitano ser uma das atribuições da Metroplan, facilitando a discussão de mobilidade na metrópole e a implementação de políticas voltadas para essa temática. Os pontos mais críticos da RMPA estão centrados na ainda baixa institucionalização do arranjo.

Como pontos mais relevantes do modelo institucional da RMBH, destacam-se: o pioneirismo do arranjo, que antecipou vários pontos estabelecidos

no Estatuto da Metrópole, cumprindo, neste sentido, todas os requisitos formais da governança interfederativa propostos pela legislação federal; a existência formal e prática de todos as instituições e instrumentos previstos no arranjo (CDDM, AM, ARMBH, FDM e PDDI); poder de polícia sobre o uso e ocupação do solo metropolitano, colocando a regularização fundiária da região sob responsabilidade da ARMBH. É importante salientar que o modelo formal da RMBH não apenas antecipou-se em relação ao federal, como baseou diversos pontos que foram estabelecidos no Estatuto da Metrópole. Já com ponto a ser aprimorado, avalia-se a grande concentração de atribuições e atividades metropolitanas no Poder Executivo como possível gerador de distorções no equilíbrio de poder e representatividade do arranjo; e, ao contrário da RMPA, a gestão do transporte intermunicipal estar centrada na SEINFRA (antiga SETOP), e não em um dos órgãos metropolitanos, o que dificulta a discussão em torno dos interesses metropolitanos de fato.

Para além da concepção formal, a pesquisa procurou identificar as práticas que foram desenvolvidas na RMBH, até o ano de 2018, pelos órgãos de deliberação e discussão do arranjo metropolitano, quais sejam o CDDM e a AM. A partir do que foi descrito no capítulo anterior, fica claro que o Conselho se desponha como grande órgão tomador de decisão quanto às questões metropolitanas. As discussões, nos primeiros anos, giraram em torno dos grandes projetos de infraestrutura que foram planejados para a região, especialmente com o, até então, horizonte da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Não foi possível identificar, no entanto, uma preponderância das decisões do Conselho nestes projetos, que foram negociados diretamente com os níveis federativos de governo.

Além das discussões de mobilidade, uma grande parte das atas demonstra a preocupação dos conselheiros, e aqui também da Assembleia, com a confecção do PDDI. Nas reuniões do conselho, no entanto, foi possível identificar apenas que eram repassados os informes do processo de elaboração do plano, sem, no entanto, serem discutidos a fundo as temáticas que seriam abordadas. Infere-se que isso tenha acontecido diante da dinâmica própria de elaboração do PDDI que foi contratada. Neste ponto, percebe-se que o grande produto das atividades de gestão metropolitana foi o PDDI-Macrozoneamento. Após a sua aprovação, viu-se muita discussão em torno de projetos que fossem aderentes e originários do PDDI, mas pouca execução. A AM, que deveria ser o principal órgão

do arranjo, demonstrou-se apenas como chancelador das decisões do CDDM, em um espaço que deveria servir como grande articulador entre os municípios.

Aqui, para complementar essa análise, foram identificados os valores depositados no FDM e os projetos executados com essas contribuições. Constatou-se a baixa adesão dos municípios da RMBH ao instrumento de financiamento metropolitano. Quando pensamos em políticas públicas, é impossível implementar qualquer tipo ação sem a existência de recursos diversos, e, considerando que as FPICs, em geral, giram em torno de mobilidade, saneamento, habitação e o próprio uso do solo, os recursos financeiros são importantes, pois financiariam os grandes projetos de infraestrutura necessários à essas funções. Dessa forma, o horizonte temporal de revisão do PDDI se aproxima, em 2023, e detecta-se que este permanece ainda como um grande plano, pouco executado. Cabe ressaltar que, em termos práticos, a própria estrutura do plano, com 28 políticas públicas de diversas áreas e que contemplam diferentes problemas, pode interferir em sua pequena execução, que exige não apenas uma institucionalidade forte e protagonista, mas também diferentes recursos e uma agenda constantemente em voga. Além disso, destaca-se a baixa execução de projetos com valores do FDM, sendo que aqueles que foram executados estiveram centrados apenas no aprimoramento do planejamento metropolitano, sem ser executada qualquer ação metropolitana fora desse escopo.

Há de se considerar, então, que ainda não houve no arranjo a consolidação da construção de uma política de atuação efetiva para a gestão das FPICs e de promoção da cooperação entre Estado e municípios. Aqui, retomam-se as capacidades necessárias à institucionalidade de comando, coordenação e implementação. Em suma, o arranjo metropolitano da RMBH apresenta regras e um formato favorável, mas que ainda não foram capazes de transformarem a gestão da metrópole como um todo, voltada para o direito à cidade e à igualdade social. Os órgãos de discussão ainda não conseguiram levantar uma agenda metropolitana coerente e consistente para a RMBH em detrimento dos interesses individuais de cada município e do próprio Estado, muito proeminente no arranjo, herança dos tempos de Plambel. A coordenação entre os entes ainda é frágil, e a falta de recursos piora este quadro, resultando em uma baixa implementação dos possíveis projetos metropolitanos.

Por fim, como última consideração a este estudo, compreende-se que o arranjo metropolitano atual da RMBH conformou um grande avanço para a perspectiva metropolitana. Sua estrutura possui grande potencial na ampliação da tomada de decisões e da cooperação, e não necessariamente é preciso repensar o modelo de gestão metropolitana, mas sim a sua tônica. É necessário, então, que uma agenda metropolitana contra hegemônica, em termos espaciais e estratégicos, seja criada, estabelecendo prioridades diante do contexto de mudanças econômicas e sociais mais recentes, pensando ainda em mecanismos equalizadores e preventivos para mudanças futuras.

Como elementos dessa agenda, é preciso que o arranjo encare a participação social e o comprometimento dos municípios como pontos de extrema importância, visto que é no espaço municipal que se desdobram as deficiências do espaço metropolitano que recaem diretamente sobre a vida dos cidadãos da metrópole. Dessa forma, o aumento da legitimidade do arranjo e, com isso, sua capacidade de coordenação, também passam por um abandono da perspectiva tecnocrática e financeirista sobre as cidades, procurando ampliar a participação da sociedade civil e fortalecer as instituições deliberativas, motivando, ao mesmo tempo, o comprometimento dos municípios para com o arranjo. Assim, o arranjo de governança metropolitana da RMBH precisa ajustes, de cunho político e prático, para que possa consolidar a coordenação e cooperação em âmbito metropolitano.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SOARES, Márcia Miranda . **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Cedec, Fundação Konrad Adenauer, Oficina Municipal, 2001. v. 24. 236p.

BRASIL, F. D.; CARNEIRO, R. **Desafios da governança metropolitana: considerações a partir do modelo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. In: XVI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011. Congresso, 2011.

BRASIL. **Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 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)>

BRASIL. **Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)>

BRASIL. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/CCiVil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/CCiVil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm)>

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. São Paulo Perspec., São Paulo , v. 19, n. 4, p. 48-63, Dec. 2005 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000400003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000400003&lng=en&nrm=iso)>.

CARNEIRO, Ricardo et al. **Políticas de Habitação Social e Instituições Participativas a partir de municípios da RMBH**. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, MG, v. 3, n. 4, p. 399-420, set. 2012. ISSN 2175-5787. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4060/2289>>

COSTA, M.A.; TSUKUMO, I.T.L. (orgs.) **40 Anos de Regiões Metropolitanas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2013.

GOMES, P. S **Qual governança metropolitana? Embate entre as agendas competitiva e cooperativa nos rumos de duas metrópoles contemporâneas: Belo Horizonte e Lille (França)**. In: XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2017, São Paulo. Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: ANPUR, 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo , n. 58, p. 193-223, 2003 . Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>.

HARVEY, David. The Urban Experience. Baltimore: John Hopkins University Press, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (Ed.). **Brasil Metropolitano em Foco**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. V 4. 511 p. (Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=32908](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32908)>).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. (Ed.). **Governança Metropolitana no Brasil: Relatórios de Pesquisa Componente 1**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. V 2. (RMBH e RMPA). Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com\\_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206](http://www.ipea.gov.br/redeipea/index.php?option=com_content&view=article&id=97:governanca-metropolitana&catid=89:projetos-de-pesquisa&Itemid=206)>

KLINK, J. J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Relatório de Pesquisa/Observatório das Metrôpoles: Território, Coesão e Governança Democrática, 2008. p.1-45.

KLINK, Joren. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions, and Governance. In: Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Governing the Metropolis Principles and Cases**. Washington Dc: David Rockefeller Center For Latin American Studies Harvard University, 2008. Cap. 3. p. 1-323. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/en/governing-metropolis-principles-and-cases>>..

LEFÈVRE, C. **Governar as metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos**. Cadernos Metrôpole, v.11, n.22, p. 299-317, jul-dez. 2009.

LUSTOSA, Elisa Versiani. **A Governança Metropolitana e seus Desafios: uma análise do primeiro ano de funcionamento da Agência da RMBH**. 2010. 102 f. TCC (Graduação) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2010.

Minas Gerais. **Decreto nº 44.601 de 21 de agosto de 2007**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44601&comp=&ano=2007>>

Minas Gerais. **Decreto nº 45.751 de 05 de outubro de 2011**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45751&comp=&ano=2011>>

Minas Gerais. **Lei Complementar nº 107 de 12 de janeiro de 2009**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=107&ano=2009&tipo=LCP>>.

Minas Gerais. **Lei Complementar nº 88 de 12 de janeiro de 2006**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=88&ano=2006>>

Minas Gerais. **Lei Complementar nº 89 de 12 de janeiro de 2006**. Disponível em <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=89&ano=2006&tipo=LCP>>

NUNES, Lúcia Helena Ciccarini. **Governança Metropolitana a permeabilidade dos arranjos institucionais de gestão metropolitana às organizações societárias**. e-metropolis: Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, v. 1, p. 26, 2016.

PIQUET, Rosélia Perissé da Silva; RIBEIRO, Ana Clara Torres. **Tempos, idéias e lugares: o ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil**. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 49, maio 2008. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.emnuvens.com.br/rbeur/article/view/191/175>>. Acesso em: 05 maio 2019. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2008v10n1p49>.

PLAMBEL. **A estrutura urbana da RMBH – V.1 – O processo de formação do espaço urbano 1897-1985**. Belo Horizonte: PLAMBEL, 1986.

REIS, FW. Mercado e Utopia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. **Identidade, política e a teoria da escolha racional**. pp. 60-83. ISBN: 978-85-99662-79-3. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

Rio Grande do Sul. **Decreto nº 48.946 de 26 de março de 2012**. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.946.pdf>>

Rio Grande do Sul. **Lei Complementar nº 11.740 de 13 de janeiro de 2002**. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/11.740.pdf>>

ROMANELLI, C.; ABIKO, A. K. **Processo de Metropolização no Brasil**. São Paulo: EPUSP, 2011. 34 p. (Texto Técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/28)

RUA, M. G.; BERNARDES, F. C. **Escolha Racional e Novo Institucionalismo: Notas Introdutórias**. In: Maria das Graças Rua; Maria Izabel Carvalho. (Org.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. Disponível em: <[http://igepp.com.br/uploads/arquivos/escolha\\_rac-institucionalismo.pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/escolha_rac-institucionalismo.pdf)>.

RUA, Maria das Graças. **Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás**. In: Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 10., 2005, Santiago. Anais... Santiago: Clad, 2005. p. 1 – 59 Disponível em: <<https://cladista.clad.org/bitstream/handle/123456789/3558/0052612.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

THELEN, K. & STEINMO, S. (1992), "**Historical institutionalism in comparative politics**", in S. Steinmo, K. Thelen, et al. (eds.), *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. **Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH.** Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999, p. 169 – 243.

**APÊNDICE A – MUNICÍPIOS CONTRIBUÍNTES PARA O FUNDO DE  
DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO: 2009 A 2018**

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH - 2009

2009	
Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	227.288,00
Betim	117.587,36
Capim Branco	1.093,00
Contagem	100.400,82
Itaguara	1.877,63

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2010 (continua)

2010			
Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	227.288,00	Juatuba	5.789,57
Betim	117.587,36	Lagoa Santa	8.697,22
Brumadinho	10.607,96	Matozinhos	5.190,25
Caeté	10.607,96	Nova Lima	31.800,85

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2010 (continuação)

2010			
Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)
Capim Branco	1.093,00	Pedro Leopoldo	9.893,69
Contagem	100.400,82	Ribeirão das Neves	20.350,12
Esmeraldas	6.264,86	Rio Manso	1.043,99
Itaguara	1.877,63	Santa Luzia	23.502,18
Itatiaiuçu	2.719,14	Sarzedo	4.623,69
Jaboticatubas	2.343,16	Vespasiano	11.653,73

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2011

2011			
Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	586.146,00	Lagoa Santa	8.697,22
Betim	117.587,36	Matozinhos	5.190,25
Brumadinho	10.607,96	Nova Lima	31.795,75
Caeté	5.132,36	Pedro Leopoldo	9.893,69
Capim Branco	1.092,41	Ribeirão das Neves	20.350,12
Contagem	100.400,82	Rio Manso	1.043,99
Esmeraldas	11.652,74	Santa Luzia	23.502,18
Ibirité	18.057,06	São Joaquim de Bicas	3.092,46
Itaguara	1.877,63	Sarzedo	4.623,79
Itatiaiuçu	2.719,14	Vespasiano	11.653,73
Jaboticatubas	2.343,16	-	-

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2012

2012	
Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	1.420.548,14
Brumadinho	26.519,90
Caeté	12.830,91
Capim Branco	2.731,02
Contagem	251.001,56
Esmeraldas	15.662,14
Jaboticatubas	5.857,89
Lagoa Santa	21.743,05
Nova Lima	79.502,14
Pedro Leopoldo	24.737,42
Raposos	4.242,22
Sarzedo	11.559,22
Taquaraçu	2.751,39

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2013

2013			
Município	Valor (R\$)	Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	1.400.000,00	Mário Campos	8.401,73
Brumadinho	53.039,80	Matozinhos	25.951,27
Caeté	25.661,81	Nova Lima	79.500,00
Campim Branco	5.462,05	Pedro Leopoldo	49.474,83
Contagem	502.003,12	Santa Luzia	117.510,92
Ibirité	90.285,31	São José Da Lapa	18.460,84
Itatiaiuçu	13.595,71	Sarzedo	23.118,45
Jaboticatubas	11.715,78	Vespasiano	52.268,67
Lagoa Santa	43.486,08	-	-

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2014

2014	
Município	Valor (R\$)
Belo Horizonte	2.841.096,00
Capim Branco	5.620,44
Esmeraldas	31.851,57
Jaboticatubas	11.685,16
Lagoa Santa	55.923,76
Matozinhos	23.225,50
Pedro Leopoldo	49.547,78

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2015

2015	
Município	Valor (R\$)
Matozinhos	23.225,27
Vespasiano	71.353,16

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2016

2016	
Município	Valor (R\$)
Capim Branco	11.283,79
Lagoa Santa	63.955,73
Matozinhos	21.836,30
Sarzedo	26.614,26
Florestal	5.565,62

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2017

2017	
Município	Valor (R\$)
Matozinhos	4.242,22
Florestal	63.673,03
Lagoa Santa	25.763,39
São José Da Lapa	18.122,03
Sarzedo	34.505,91

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.

Tabela: Municípios contribuintes para o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano – subconta RMBH – 2018

2018	
Município	Valor (R\$)
Matozinhos	24.551,23
Nova Lima	184.546,13

Fonte: Sistema de Administração Financeira (SIAFI-MG), Portal da Transparência e relatórios gerenciais da ARMBH.

Elaboração própria.