

Julia Ávila Franzoni

DOS ARRANJOS METROPOLITANOS

as inovações legislativas, os
desafios institucionais e de
gestão, e a experiência da RMBH



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

DOS ARRANJOS METROPOLITANOS:
as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a
experiência da RMBH

Julia Ávila Franzoni



TERRA DE DIREITOS
ORGANIZAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Curitiba, 2015

DOS ARRANJOS METROPOLITANOS:

as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH

AUTORA: Julia Ávila Franzoni

EDIÇÃO

Luana Xavier Pinto Coelho

CAPA

adaptação do modelo de Phelipe Heinzein

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Gráfica Cristovam Linero LTDA

APOIO INSTITUCIONAL

Fundação Ford

Depósito legal junto à Biblioteca Nacional, conforme Lei nº 10.994 de 14 de dezembro de 2004

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Bibliotecária responsável: Luzia Glinski Kintopp – CRB/9 - 1535

Curitiba - PR

Franzoni, Julia Ávila

F837 Dos arranjos metropolitanos : as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH / Julia Ávila Franzoni.— Curitiba : Terra de Direitos, 2015.

57 p.

ISBN 978-85-62884-17-7

1. Direito urbanístico. 2. Estatuto das Metrôpoles. 3. Regiões metropolitanas. 4. Planejamento urbano – Leis e legislação. I. Título.

IMPRESSO NO BRASIL/PRINTED IN BRAZIL

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| APRESENTAÇÃO | 5 |
| 1. METRÓPOLE INSTITUCIONAL E METRÓPOLE VIVIDA | 6 |
| 1.1. Ponto de partida: desigualdade socioterritorial e cidadania metropolitana – repensando a escala do direito à cidade | 6 |
| 1.2. O que é Região Metropolitana (RM)? | 12 |
| 2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E CIDADANIA METROPOLITANA: interpretando os avanços e limites da gestão democrática do modelo interfederativo para as RMs | 14 |
| 2.1. O que se governa? O interesse comum metropolitano e as FPIC's | 16 |
| a) Regime federativo brasileiro e repartição constitucional de competências para as RMs..... | 17 |
| b) Conceituação de FPICs e sua construção jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF)..... | 20 |
| 2.2. Quem governa? Interfederalismo à brasileira e arranjos institucionais | 23 |
| 2.3. Quem controla o governante? Desafios para a cidadania metropolitana e instâncias de controle | 25 |
| 3. APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO E FUNÇÃO SOCIAL DA METRÓPOLE | 26 |
| 3.1 Instrumentos de prestação das FPICs | 27 |
| 3.2. Financiamento das FPICs | 33 |
| 3.3. Planos de desenvolvimento e ordenação territorial: PDUI e Macrozoneamento | 35 |
| 4. AVALIAÇÃO DA RMBH | 37 |
| 4.1. O que é a metrópole de BH? | 38 |
| 4.2. Governança interfederativa na RMBH..... | 40 |
| 4.3. PDDI e Macrozoneamento – rumo a uma cidadania metropolitana? | 49 |
| 5. Referências Bibliográficas | 57 |

APRESENTAÇÃO

Trata-se de relatório abordando criticamente as inovações ao regime legal das regiões metropolitanas (RMs) com o advento do novo Estatuto das Metrôpoles (EM) e, ainda, avaliação dos resultados positivos e com potencial de replicação da experiência de governança e planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Este relatório deve subsidiar a reflexão sobre os desafios e as estratégias para a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), mediante apontamentos chave do EM e questões emblemáticas sobre o regime da RMBH.

AGRADECIMENTOS

Para construção deste relatório foi essencial o diálogo profundo que travei com três pesquisadores e profissionais especialistas no tema. Agradeço, aqui, à *Rosângela Luft*, com quem discuti longamente sobre as inovações do novo regime legal e a quem devo as principais conclusões sobre os desafios da governança metropolitana para o federalismo brasileiro e a roupagem jurisprudencial que o interesse comum metropolitano adquiriu na jurisprudência da nossa Corte Constitucional. Ao *Arthur Prudente*, devo agradecer às discussões sobre o reescalonamento da governança para escala urbano-regional e seus impactos à institucionalização de um arranjo político e, ainda, sobre a fragmentação dos regimes de governança metropolitana pelo Brasil e as disputas político-econômicas envolvidas. Devo a ele a atenção dada neste trabalho às avaliações críticas sobre os formatos de execução das políticas públicas e seu financiamento. Por fim, e não menos importante, agradeço ao *Thiago Hoshino*, com quem discuti longamente a construção deste relatório e a decisão sobre o sumário final. Através da leitura de seus textos e posicionamentos políticos declarados em seguida à publicação do novo Estatuto das Metrôpoles e de nosso diálogo sobre seu impacto para promoção do direito à cidade na escala metropolitana, decidi atravessar este estudo pela perspectiva da produção do espaço e de sua apropriação, como ferramentas de promoção da cidadania metropolitana.

1. METRÓPOLE INSTITUCIONAL E METRÓPOLE VIVIDA

1.1. Ponto de partida: desigualdade socioterritorial e cidadania metropolitana – repensando a escala do direito à cidade

A compreensão do regime de *governança metropolitana*, no que diz respeito aos *arranjos institucionais de poder e os mecanismos de execução e planejamento das políticas públicas de interesse comum* deve ser medida pela sua aproximação ou afastamento das exigências de *cidadania metropolitana*. Ao se eleger a escala metropolitana para análise, estudo e avaliação da política urbana, deve se reconhecer que as pautas da reforma urbana ainda estão latentes ante a insuficiência da escala municipal para correção dos déficits de desigualdade socioterritorial. Por essa razão, a aposta pelo reescalonamento dessa governança, situada na dimensão urbano-regional, deve envolver a concomitante reestruturação do direito à cidade, pensado para além das fronteiras do Município.

A construção de um paralelo entre a cidadania metropolitana e o direito à cidade busca determinar um paradigma de controle e agenciamento da escala urbano-regional, informado pelas exigências de gestão democrática do espaço e a realização de direitos através da justiça locacional. Esse paradigma de *direito à metrópole* que deve ser constantemente reafirmado, disputa o campo da escala metropolitana com outros interesses políticos e econômicos que dominam as razões de reescalonamento escalar da governança.

A tarefa deste trabalho é avaliar em que medida as inovações legislativas consubstanciadas no novo Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/15, e a recente estrutura institucional da RMBH, avançam ou retrocedem no paradigma do direito à metrópole. Para tanto, dois diagnósticos críticos que servem como pressupostos de análise serão enunciados para, ao final deste ponto, se traçar os testes avaliativos a que serão submetidos esses objetos de estudo.

DIAGNÓSTICO – ou, pressupostos conceituais.

1. O primeiro diagnóstico crítico reconhece que diversos agentes disputam hegemonia na construção da escala metropolitana e, portanto, inexistem *a priori* metropolitano que justifique, sem dúvidas, a mudança de escala da

governança urbana. Dito de outra forma, há que se problematizar o que está por trás do agenciamento da escala metropolitana, apontando quais os principais interesses que informam a transformação da política urbano-regional nos moldes da governança metropolitana interfederativa. Ao longo da história político-institucional brasileira percebe-se que a forma de agenciamento da escala metropolitana variou de acordo com o modelo de desenvolvimento econômico, representando tradicionalmente interesses distantes das preocupações de justiça socioespacial.

2. O segundo diagnóstico crítico parte da constatação de que houve a perpetuação da desigualdade socioterritorial ao longo do desenvolvimento urbano-regional no Brasil. O direito à cidade na metrópole (direito à metrópole) nunca apareceu como a causa determinante das políticas metropolitanas. Dessa forma, na metrópole de luz e sombra, como lembra a metáfora de Milton Santos, as condições para contínua reprodução do capital estão iluminadas, enquanto os problemas sociais crônicos ligados ao acesso à terra e aos direitos sociais estão obscurecidos.

É por essa razão que se pode dizer que a *metrópole institucional*, aquela que é desenhada pela legislação e traduzida formalmente nos arranjos de poder formados desde a década de 70, não corresponde à *metrópole vivida*, aquela que de fato existe e determina a forma como os modos de vida se desenvolvem nas cidades.

O Estado brasileiro – embora se observem transformações na forma de sua atuação desde o regime tecnoburocrático centralista [regime militar] – sempre privilegiou um projeto político centrado na produção econômica em detrimento da reprodução social. Essa opção política gerou um espaço metropolitano comprometido pelas contradições socioespaciais e ambientais. (KLINK, 2013:105). O privilégio conferido ao crescimento econômico se manifestou de forma seletiva em alguns espaços-polo, sem que isso repercutisse em irradiação nos espaços periféricos. A agenda de redistribuição e coesão espacial, associada ao direito à cidade na metrópole foi relegada, assim, ao segundo plano, agravando um quadro de “metropolização ex-post”, marcado pelas contradições socioespaciais e

ambientais que vinham se acumulando, desde os anos 1930, com o crescimento das grandes cidades brasileiras. (KLINK, 2013).

Muito embora determinados avanços tenham que ser reconhecidos, o ambiente macroinstitucional e político dos últimos doze anos não desencadeou uma agenda mais consistente para a governança metropolitana. Pode-se elencar algumas melhorias no campo de *financiamento de políticas públicas* como (i) a retomada de intervenções estatais em áreas afetas ao planejamento e gestão das cidades como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e, ainda, na *construção de novo arcabouço jurídico* para nortear a área de desenvolvimento urbano-regional, como, por exemplo, (i) o setor de tratamento de resíduos sólidos e o de saneamento básico, ambos com Planos Nacionais, (ii) a Lei Federal dos Consórcios Públicos de 2005, que reforçou os mecanismos jurídicos que estruturam as entidades metropolitanas e (iii) os mecanismos que institucionalizam o acesso à informação e participação popular.

Contudo, do ponto de vista dos projetos políticos, das agendas de governo e do marco normativo, evidencia-se a continuidade da desarticulação entre a escala urbano-regional e as exigências do direito à metrópole. Essa fragmentação também encontra justificativa na impossibilidade de suficiência da escala local para realização do projeto de reforma urbano-social, na forma como desenhou a opção municipalista da Constituição de 1988.

Considerando-se os desafios reais para viabilizar a função social da cidade, na escala da metrópole, os obstáculos apenas se agravaram. A maioria das cidades não se articulou em torno da definição de metodologias e índices urbanísticos comuns a serem usados no plano diretor, o que fragilizou a capacidade de garantir um controle social mínimo sobre a atuação e organização do mercado imobiliário em escala urbano-metropolitana. Por sua vez, o mercado imobiliário, após a ruptura do sistema de regulação monetária de Bretton Woods e o aprofundamento da globalização financeira, ganhou, principalmente a partir da emergência das novas engenharias financeiras (securitização, emergência dos mercados secundários) e da crescente confluência entre mercado imobiliário e financeiro, capacidade de articular as diversas escalas e circuitos econômicos, desde o regional-metropolitano até o nacional-global (Shimbo, 2010; Royer, 2009; Gotham, 2009). (KLINK, 2013:97).

Esse processo de agenciamento da escala metropolitana pelo processo produtivo reforça as centralidades já existentes e, conseqüentemente, determina produção atomizada do espaço. Dessa forma, a diversidade produtiva e a diversificação

social se restringem às porções centrais dos arranjos, que estabelecem relações verticais com outras aglomerações e centros da região/país/mundo, sem inserir a totalidade do conjunto na mesma dinâmica (MOURA, 2012: 13). Os municípios polo, grosso modo, são os que atraem os grandes investimentos de capital e infraestrutura e as demais localidades da rede contingenciam os processos de reprodução da pobreza, através da precarização de bairros, irregularidades fundiárias, ausência de serviços urbanos, dentre outros. Essa lógica reforça a compreensão da escala metropolitana como o lugar da verticalização (centralidade – periferia), ao invés da horizontalidade (multiplicação das centralidades).

O encurtamento de horizontes na repolitização da escala metropolitana é também reforçado pelo abandono da agenda da função social da propriedade e da cidade como mote primordial das políticas de planejamento e sua substituição por políticas fragmentadas, ou planejamento de exceção (VAINER, 2007, 2011), sustentadas pela lógica das parcerias público-privadas e engenharias financeiro-institucionais em torno de projetos de infraestrutura e de empreendimentos habitacionais, principalmente a partir da aprovação do PAC e do MCMV (ROLNIK, NAKANO, 2011).

Essa contradição na *metrópole vivida*, marcada pelo acesso e distribuição desigual dos recursos de infraestrutura urbana, é agravada no contexto de retomada de investimentos nas grandes cidades em que as áreas metropolitanas são alçadas a pivôs dos investimentos do setor privado e dos governos estaduais e federal para execução de operações urbanas consorciadas de grande porte, OUC Água Espreada em São Paulo, p. exp., e grandes projetos urbanos (GPUs), Projeto Linha Verde na RMBH, p. exp.

De um ponto de vista crítico, os GPUs e as OUCs acabam quase sempre associados à elitização dos espaços melhor localizados (acessibilidade), segregação socioespacial e espraiamento (suburbanização) do crescimento urbano. O Estado, em quaisquer dos seus níveis, é muitas vezes conivente com esses processos, já que participa economicamente dos GPUs na condição de regulador, prestamista e investidor direto, embora na qualidade de avalista dos lucros privados (SOMEK, GASPAR, 2012: 137).

Esses instrumentos de parceria público-privada integram as estratégias para alavancar a escala metropolitana, agenciando o lugar urbano-regional em benefício dos espaços econômicos, ligados à esfera de produção e acumulação, reestruturando os espaços vividos de forma hierárquica. Para tanto, são mobilizadas novas justificativas e novos processos de legitimação para associação entre o capital privado e o Estado, além de criarem novas formas de planejamento e práticas específicas (OLIVEIRA, 2012). Há quem aponte que a experiência da RMBH, posteriormente analisada, retrata esse processo de atendimento essencial às necessidades da acumulação e reprodução do capital, em detrimento do espaço da reprodução social, reforçando o diagnóstico da metropolização incompleta dos países periféricos, narrado por Milton Santos. (COSTA, MAGALHÃES, 2011).

Dessa análise, concordando com a divisão elaborada por Heloísa Costa (2012), três variáveis de desigualdade demandam distintas respostas de planejamento e gestão na escala urbano-regional: (1) desigualdades sociais que se manifestam nas diferentes rendas, acesso à saúde, educação, consumo, oportunidades em geral; (2) desigualdade entre os municípios em relação à capacidade financeira que reflete sua posição na divisão espacial/territorial do trabalho; (3) distribuição desigual de centralidades e oportunidades no território.

A escala regional recoloca-se, portanto, na agenda teórica e política tanto pela sua compreensão como uma *localização estratégica da atividade econômica* quanto como uma escala para *integração da sociedade civil* (MOURA, 2012:11). Dessa tensão descrita interessa, sobretudo, perquirir em que medida as inovações institucionais e normativas podem contribuir à produção democrática do espaço metropolitano e a horizontalidade entre os agentes envolvidos.

Essa breve descrição do cenário de disputa pela escala metropolitana demonstra ao menos, três processos paradoxais:

- as desigualdades socioterritoriais se agravam no contexto metropolitano, mesmo que essas áreas tenham sido alvo de crescentes investimentos econômicos e políticas estatais, confirmando o diagnóstico da metrópole incompleta (Milton Santos), da metropolização *ex post* (Raquel Rolnik), da

metropolização periférica (Norma Lacerda), da periferização dos arranjos urbanos regionais (Rosa Moura).

- a incompatibilidade entre a metrópole institucional e a metrópole vivida permanece e se agrava, desafiando as recentes inovações legislativas do ponto de vista da efetividade.
- segundo as regras do jogo (CF e EM) os estados são os entes competentes para instituição de regiões metropolitanas e os principais instrumentos de planejamento urbano-regional são efetivados por leis estaduais. Criou-se uma escala metropolitana, mas não um novo ente-federativo e, dessa forma, corre-se o constante risco de preponderância dos estados e/ou municípios polo (centralidades), à despeito dos municípios periféricos.

O desafio às estratégias de institucionalização normativa confirmada pelo novo EM está recolocado. E, portanto, algumas questões devem ser constantemente formuladas:

- Qual projeto de metrópole o modelo de governança interfederativa proposto pelo novo EM privilegia?
- Quais são os interesses em disputa na repolitização da escala metropolitana?
- A formalização de um novo modelo de governança interfederativa para as regiões metropolitanas reforça a luminosidade dessa escala como espaço privilegiado do desenvolvimento econômico, ou poderá reequilibrar essa dinâmica, tirando o véu que recobre os problemas sociais, garantindo horizontalidade entre os agentes na produção desse espaço?

Parte-se, aqui, da necessidade de articular governança interfederativa nas RM com direito à cidade nas metrópoles, assumindo um lugar claro na disputa pela escala urbano-regional. Para tanto, cabe testar como as recentes inovações legislativas e os novos arranjos institucionais, como o da RMBH, respondem as exigências que a

pauta da reforma urbana apõe à metropolização, aproximando o planejamento dos desafios concretos de efetivação de direitos.

MÉTODO DE AVALIAÇÃO – ou, testes críticos.

- 1) No que diz respeito à *produção do espaço metropolitano*, em que medida o novo EM se adequa aos apelos de *gestão democrática*? Interpretação da nova governança interfederativa mediante análise do interesse comum metropolitano e do arranjo institucional de poder.
- 2) No que diz respeito à *apropriação do espaço metropolitano*, de que forma as inovações do EM avançam no sentido de uma *função social do espaço metropolitano*? Interpretação da gestão e dos instrumentos executórios das funções públicas de interesse comum e da ordenação do solo metropolitano.
- 3) Em quais aspectos a experiência de gestão e de institucionalização do planejamento metropolitano na RMBH pode ser considerada como exemplo a ser replicado?

1.2. O que é Região Metropolitana (RM)?

Antes de dar seguimento à aplicação dos testes críticos faz-se necessário aclarar qual é o conceito de *região metropolitana* a que se dirige esta de reflexão. Uma ressalva conceitual deve ser feita: uma “fórmula” jurídico-institucional metropolitana não pode ser imposta por leis ou decretos, sob pena de gerar distorções profundas e ainda mais problemas de várias ordens, mas deve ser construída e amplamente negociada para assim ganhar a necessária legitimidade social e política que lhe dê suporte (FERNANDES, 2013: 18).

Segundo o novo EM, a definição de RM associa os conceitos de *aglomeração urbana* (AU) com o de *metrópole* (M), ambos aclarados no mesmo art. 2, incisos VII, I e V, respectivamente. Dessa forma, dispõe que região metropolitana é a “*aglomeração urbana que configure uma metrópole*”, sendo esta definida como “*espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE*” e, aquela (AU)

como “*unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas*”.

Ao assim fazê-lo, o novo diploma normativo acerta em apostar numa definição que contemple para além de aspectos formais e quantitativos, requisitos materiais e funcionais. Dessa forma, a configuração de uma RM passa a demandar complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas entre os municípios. Caso fosse aplicado, mudaria drasticamente o quadro das atuais metrópoles no Brasil.

Sem dúvida, a busca da definição da metrópole com base em um conceito elaborado e mensurado empiricamente representa um avanço louvável. **A sua aplicação implicaria em assumir que o Brasil não contaria com as atuais 78 unidades urbanas institucionalizadas através de leis federais ou estaduais (entre regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento e aglomerações urbanas), e estas provavelmente não contariam com os 1308 municípios que atualmente as compõem, mas haveria uma reconfiguração desse quadro, levando a diminuição das regiões metropolitanas e dos municípios que as integram.** Inclusive no estado da Paraíba, onde 67% dos municípios fazem parte, hoje, de alguma região metropolitana. Em Santa Catarina, onde 100% dos municípios estão em regiões metropolitanas (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, RODRIGUES, 2015, gn).

De acordo com o último estudo do IBGE sobre a rede urbana brasileira (Região de Influência de Cidades 2008) o Brasil conta com 12 metrópoles, compostas por aproximadamente 172 municípios. Trata-se de um quadro bastante distinto daquele desenhado pela definição das leis estaduais, onde, por exemplo, se encontra ao mesmo tempo São Paulo, com seus 19,6 milhões de pessoas ou 10% da população do Brasil, e a região metropolitana Sul do Estado de Roraima, com população de pouco mais de 21 mil habitantes (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, RODRIGUES, 2015).

À despeito do relativo avanço proposto pelo Estatuto para definição de RMs, alguns aspectos críticos devem ser destacados:

- não houve a preocupação de constituir critérios também funcionais para identificar o território funcional de cada metrópole, compreendido pelos municípios que efetivamente têm relações de interdependência no plano da

produção, do mercado de trabalho e da vida coletiva (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, RODRIGUES, 2015).

- não se avançou em algum meio de se rever o quadro metropolitano oficial criado através da proliferação das RM's nos Estados
- não há um órgão de controle, o quê permite a continuidade do casuísmo da regulação em cada estado da federação.

E, para agravar o contexto de fragmentação institucional das RMs já instituídas, a nova Lei só obriga a “observância do conceito” de região metropolitana para as leis complementares estaduais que instituírem regiões metropolitanas *após* a entrada em vigor do Estatuto, ou seja, após 13 de janeiro de 2015. (§ 2o, art. 5º). Ocorre que o Brasil já conta com mais de sessenta unidades institucionalizadas e que não são obrigadas a serem redefinidas em razão da lei e podem permanecer absolutamente ineficazes na promoção de uma gestão metropolitana cooperativa. Somente em 2015, antes da publicação do Estatuto da Metrópole, entraram em vigor mais 5 regiões metropolitanas. (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, RODRIGUES, 2015).

Fica evidenciado, dessa forma, que a disputa sobre o que é uma RM e em quais territórios se deverá aplicar os novos instrumentos previstos pelo EM, irá se desenvolver na práxis conflituosa de efetivação dos mecanismos legais, assim como vem ocorrendo com o Estatuto das Cidades.

2. PRODUÇÃO DO ESPAÇO E CIDADANIA METROPOLITANA: interpretando os avanços e limites da gestão democrática do modelo interfederativo para as RMs

Há consenso quanto ao divórcio entre os processos socioespaciais de formação de espaços metropolitanos no Brasil e a metropolização institucional. Essa separação entre as dinâmicas socioespaciais e a criação jurídico-institucional denotam a fragilidade da gestão metropolitana no país, no momento em que o movimento expansivo da economia traz consigo um processo de reterritorialização dos espaços metropolitanos marcado mais por sua fragmentação, do que pela construção de um projeto de metrópole que favoreça a democracia urbana.

As regiões metropolitanas (RMs) brasileiras estão longe de um “estado da arte” para a gestão e governança metropolitanas, conforme demonstram as recentes

pesquisas elaboradas pelo Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA) e Observatório das Metrôpoles. A pergunta sobre como se relacionar politicamente a sociedade e o Estado para manter o sentido de uma produção do espaço urbano-regional que atenda as exigências da cidadania metropolitana ainda está posta.

Curiosamente, observa-se que a despeito do cenário de inefetividade da regionalização e esvaziamento dos instrumentos de gestão e ordenação territorial urbano-regionais (COSTA, TSUKUMO, 2013), o processo de metropolização institucional continua se desenvolvendo largamente, com a criação de novas RMs país a fora. Fato extremamente constrangedor, nas palavras de Rosa Moura e Thiago Hoshino, marca esse descompasso: no mesmo dia da sanção do Estatuto da Metrópole pela Presidência da República, o governador do Paraná sancionou quatro leis complementares (184/2015 a 187/2015) criando novas regiões metropolitanas no Estado, nomeadamente Campo Mourão, Cascavel, Toledo e Apucarana. Não houve sequer preocupação em conferir se as unidades se enquadravam nos critérios definidos na lei federal (MOURA, HOSHINO, 2015).

Por essas razões, urgente se faz pontuar uma hermenêutica crítica do novo regime de governança metropolitana deflagrada pelo novo EM, mediando-a do ponto de vista da efetivação do direito à cidade na metrópole. Passa-se, dessa forma, a interpretar os principais pontos relativos à governança interfederativa, que são o *interesse comum metropolitano* e o *arranjo institucional* de poder.

Antes, contudo, uma ressalva conjuntural deve ser feita: o debate sobre o reescalamento da escala urbano-regional deve ser realizado no bojo do conjunto de reformas estruturais do estado brasileiro, como a reforma política, a reforma fiscal e reforma administrativa. A prioridade da escala metropolitana para institucionalização da governança tem impactos políticos que desafiam (i) a *revisão do modelo federativo brasileiro* e o modelo de *repartição de competência entre os entes-federados* no que tange às funções públicas de interesse comum, (ii) o *modelo de administração pública municipal* que desde a Constituição de 1988 marca a disputa entre o localismo municipalista e a regionalização de interesses locais, (iii) os formatos de *financiamento e repartição de receitas tributárias* para execução das políticas públicas, (iv) os *mecanismos tradicionais de prestação dos serviços públicos*

(concessões, consórcios, parceria público-privadas) e (v) os *modelos tradicionais de participação popular nos espaços e decisões públicas*, que passam a exigir outros formatos.

Nos próximos itens se buscará delinear quais são as respostas que o novo EM oferece para as seguintes questões: (i) *o que se governa?* (ii) *quem governa?* e (iii) *quem controla o governante?* na produção do espaço metropolitano.

2.1. O que se governa? O interesse comum metropolitano e as FPIC's

Nas RM's o que se governa são as *funções públicas de interesse comum* (FPIC's). Para desvendar os desafios relativos à titularidade e a prestação das FPIC's, este trabalho abordará dois temas principais:

- a) **Regime federativo brasileiro e repartição constitucional de competências para as RMs.** Serão examinadas as espécies de competências constitucionais que são objeto de gestão metropolitana e como elas permitem – ou mesmo impõem – a cooperação interfederativa, sem afetar a autonomia das partes integrantes. Além disso, serão mencionados alguns equívocos na interpretação dos efeitos constitucionais do federalismo brasileiro, assim como problemas que fortalecem a assimetria e a desagregação.
- b) **Conceituação de FPICs e sua construção jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF).** Nesse momento, serão descritas algumas condições essenciais da cooperação interfederativa e padrões operacionais de criação e gestão das regiões metropolitanas já interpretadas pelo Supremo Tribunal Federal, sobretudo a respeito de como devem se comportar Municípios e Estados-membros na promoção de interesses comuns metropolitanos.

a) Regime federativo brasileiro e repartição constitucional de competências para as RMs

A descentralização do poder do Estado brasileiro em três níveis, realizada pela Constituição de 1988, conferiu aos entes federados uma autonomia que deve ser compreendida em dois sentidos principais: (i) em determinados assuntos eles são amplamente independentes uns dos outros; (ii) em outros temas pode-se identificar uma incidência dos entes maiores em relação aos territorialmente menores, desde que os primeiros não interfiram nas particularidades destes últimos.

O primeiro sentido de autonomia se aplica às hipóteses de exercício das chamadas competências privativas ou exclusivas, em que não há possibilidade de um ente intervir na realização das competências do outro. Uma vinculação recíproca mais significativa existe no segundo caso, nas chamadas competências legislativas concorrentes e materiais comuns. Nesta hipótese, todos os entes podem aprovar leis sobre o tema objeto de exercício da competência compartilhada e todos podem executar essas funções direta ou indiretamente (ex: financiando a sua execução). A condição constitucional para que isso ocorra é que a União, ao legislar sobre o tema, não interfira em questões de interesse especificamente regional ou local e que o Estado-membro não entre nas particularidades próprias do Município.

Se se considera os temas em relação aos quais a gestão metropolitana deve operar – ex: meio ambiente, planejamento urbano, habitação, transporte, saneamento, resíduos sólidos – constata-se na Constituição Federal que eles integram, em sua maioria, as *competências concorrentes e comuns*. Existe, desse modo, a possibilidade de um ente pautar normativamente o comportamento do outro.

No entanto, para as regiões metropolitanas, a Constituição Federal estabeleceu particularidades para sua concepção e administração. Os Estados têm o poder de criá-las, desde que envolvam Municípios territorialmente limítrofes e que todos juntos que se articulem na organização, no planejamento e na execução de funções públicas de interesse comum (art. 26, §3º, CF e art. 3º, EM). Com isso, surge uma nova organização que não se confunde com o Estado-membro, nem com cada um

dos Municípios integrantes, mas que deve articular atribuições de todos para dar maior efetividade às questões de interesse comum.

Essa nova organização, segundo o STF, “quando formalmente constituídas, identificam um conceito jurídico que institucionaliza um fenômeno empírico, a saber, a existência de núcleos urbanos contíguos, com interesses comuns. Identifica, em síntese, a uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, sem, todavia, ostentar personalidade política, tornando-se, então, necessário compreendê-la a partir de noções que superassem a visão que tradicionalmente se tinha da própria Federação” (LEWANDOWISKI, 2015).

O processo de municipalização no Brasil foi historicamente qualificado como uma conquista democrática. Os receios relacionados ao fortalecimento da escala metropolitana estão, portanto, tradicionalmente relacionados à possibilidade de um enfraquecimento do poder local – espaço privilegiado de mobilização e organização social e política – e, com isso, da própria democracia (KLAUS, 2012: 90). Ainda que a centralização de poder político seja uma clássica estratégia de governos autoritários, é equivocada a interpretação de que centralização signifique necessariamente autoritarismo e descentralização democracia. É necessário contextualizar as condições nas quais o exercício dos poderes acontece. Ao encarar a pluralidade de arranjos institucionais em diferentes escalas, não se propõe tirar o poder dos Municípios, mas inseri-los na dinamicidade que o federalismo brasileiro exige.

O emprego da ideia de *subsidiariedade* na federação brasileira fez com que o exercício das competências de cada ente priorizasse a independência em detrimento da cooperação. O princípio da subsidiariedade significa conferir aos entes locais a execução de suas atribuições, devendo os entes maiores interferir e auxiliar em situações de pontual necessidade. Ou seja, isso coloca a União e os Estados como coadjuvantes, quando a realidade exige que sejam agentes ativos da coordenação de interesses comuns e da efetivação de padrões de desenvolvimento.

Um efeito dessa estratégia histórica de pensar federalismo como subsidiariedade, foi a polarização do planejamento e da gestão dos interesses coletivos e a falta de políticas em torno de consensos nacionais ou regionais. Um conhecido efeito

negativo da ação desarticulada dos entes federados foi o ambiente de competitividade estabelecido entre eles. A autonomia entendida como independência promoveu uma permanente guerra fiscal e a flexibilização de normas de uso e ocupação do solo (“guerra urbanística) para atrair empresas e estimular o desenvolvimento local, independente do impacto que isso geraria sobre os entes “adversários”. Tudo isso aconteceu e acontece sem ampla compreensão dos efeitos nocivos a médio e longo prazo da competitividade. Ademais, a incoerência entre dimensões de problemas e escalas oficiais de organização territorial faz com que as políticas econômicas e sociais sejam compartimentalizadas, sem um mínimo de articulação.

Nos Municípios, a fragmentação é reforçada com a contratação de consultorias que se utilizam de premissas e fórmulas gerenciais, mas que não conhecem a realidade institucional do ente em si e da sua relação com os demais, assim como não estimulam a construção de memória e rotina de gestão.

A Constituição elenca entre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a *redução das desigualdades sociais e regionais* (art. 3º, III). Para enfrentar as causas e efeitos das assimetrias nacionais, deve-se compreender as escalas dentro das quais elas acontecem. Ainda que existam as divisões oficiais do poder no Estado em entes federados e poderes, deve-se atentar para os problemas que ultrapassam circunscrições jurídicas específicas. Tamanha heterogeneidade foi articulada em complexas equações políticas nas quais o pacto territorial do poder na escala nacional foi estruturado como um pêndulo cíclico que sempre precisou oscilar entre o centralismo e o localismo (BRANDÃO, 2013: 165).

A realidade socioespacial não se limita aos recortes territoriais oficiais – Municípios, bairros etc. – e uma vez que isso tem reproduzido desigualdades de diferentes ordens, depara-se com uma realidade que contraria os objetivos estabelecidos constitucionalmente. Deve-se, portanto, superar a visão da autonomia enquanto isolamento e competitividade. A questão principal é entender em que aspectos essa atuação conjunta é necessária e como ela é juridicamente possível. No âmbito específico das regiões metropolitanas, não se trata de definir um novo monopólio escalar, mas sim uma articulação horizontal de amplitude

regional que compatibilize as competências das diferentes escalas de forma coordenada e cooperativa.

b) Conceituação de FPICs e sua construção jurisprudencial pelo Supremo Tribunal Federal (STF)

Para entender em que medida a organização metropolitana pode ser criada e pode operar, deve-se qualificar seu objetivo central, que é organizar, planejar e executar funções públicas de interesse comum e entender como juridicamente os Municípios podem ser vinculados nesse quadro institucional comum.

O Supremo Tribunal Federal (STF) pronunciou-se, em 6/3/2013, de forma definitiva, sobre a titularidade das funções de interesse comum nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842/RJ ¹.

Destacam-se alguns pontos principais da decisão:

1. Integração compulsória dos municípios à entidade metropolitana e autonomia municipal: O STF entendeu que a competência dos Estados-membros em instituir regiões metropolitanas lhes dá a prerrogativa de integrar compulsoriamente os Municípios, desde que caracterizada a necessidade de gerir funções públicas de interesse comum. Um primeiro impasse que surge é a qualificação destas últimas. Demarcar o que é *função pública de interesse comum* enfrenta a mesma dificuldade que doutrina e jurisprudência tiveram para qualificar *interesse local* dos Municípios. São possíveis pautas gerais, mas o conteúdo desse conceito vai sendo construído na prática da gestão metropolitana, nas condições estabelecidas legalmente e nas interpretações das decisões judiciais.

¹ Ação em que se buscava a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 10 a 11 da Lei Complementar (LC) no 87/1997 e arts. 8o a 21 da Lei no 2.869/1997, ambas editadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Naquela mesma ocasião foram julgadas, conjuntamente, as ADIns nos 1.826/RJ, 1.843/RJ e 1.906/RJ, por tratarem de questões semelhantes. Nesta última, questionava-se, ainda, a constitucionalidade do Decreto no 24.631/1998, que dispõe sobre a outorga da concessão do saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e também da alienação das ações da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae).

A integração compulsória dos Municípios às entidades regionais, regularmente criadas, não significa, contudo, que eles renunciem à participação na gestão delas, notadamente no que respeita às funções públicas de interesse comum. Segundo a Corte, no novo desenho institucional, eles têm, na qualidade de titulares originários de uma parcela das funções públicas de interesse comum, o inarredável direito de participar do processo decisório no plano intergovernamental.

2. A gestão do interesse comum metropolitano deve ser compartilhada entre estado e municípios, mesmo que de forma não paritária. A constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstos no art. 25, § 3º, da CF e replicados no EM, art. 3º, estaria, para a Corte, condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o Estado instituidor e os Municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles. Nas palavras do Min. Lewandowski, o mínimo denominador comum, para o adequado funcionamento das RMs, “consistiria no compartilhamento das decisões relativas às funções públicas de interesse comum, inclusive quanto ao poder de concessão dos respectivos serviços, de tal modo que não haja concentração dessa competência na esfera de um único ente, seja ele o Estado instituidor, o Município-polo ou qualquer dos demais Municípios, e desde que não se dê a preponderância da vontade de determinado ente federado sobre os outros no processo decisório”. (LEWANDOWISKI, 2015).

3. O que são as FPICs? Conforme entendimento confirmado pelo STF, as funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial, criada por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

O conceito cunhado pela jurisprudência da Suprema Corte é mais completo do que a noção trazida pelo novo EM, que define as FPICs como *política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes* (II, art. 2º). Enquanto o EM adota para as RM um conceito funcional, comprometido com a dinâmica vivida, conforme

apontado no item 1.2 deste relatório, o novo regime legal se afasta dessa estratégia ao definir as FPICs de forma isolada do conceito de *interesse comum*.

A abordagem do EM leva em consideração, notadamente, a questão do financiamento da política pública (prestação inviável por apenas um Município) e o impacto que ela gera nos municípios vizinhos. Ainda que a ideia de contiguidade do impacto faça referência à transcendência escalar das políticas públicas metropolitanas, o principal critério deveria ser a interdependência, a contiguidade territorial e a comunhão recíproca de atividades estatais, como aponta acertadamente a hermenêutica do STF.

Alerta-se, ainda, que as FPICs não são serviços públicos, são conceito mais amplo que envolve atividades/funções específicas de forma integrada. O serviço público faz parte desse conceito, mas não se confunde com ele. Por exemplo, a FPICs relativa aos resíduos sólidos tem como serviço público a coleta de lixo, mas não se confunde com ela, envolvendo também a forma de tratamento e disposição dos resíduos sólidos.

Quando a LC complementar estadual cria a RM e institui as FPIC, na forma como prescreve a Constituição Federal e o novo EM, deve-se atentar para o risco de captura do interesse local. Para tanto, para evitar que os municípios percam, desnecessariamente, autonomia sobre serviços e funções que podem ser de interesse estritamente local, a instituição das FPICs devem se basear no que é, idoneamente, interesse comum metropolitano.

Ao final, podemos elencar os seguintes pontos conclusivos:

- 1) A entidade regional metropolitana, que não é ente-federado, exerce titularidade delegada das FPICs, cuja titulação originária pertence ao estado instituidor e municípios partícipes de forma compartilhada.
- 2) As competências constitucionais para gestão metropolitana são, em sua maioria, concorrentes e comuns.
- 3) É equivocada a interpretação de que centralização política e institucional signifique necessariamente autoritarismo e a descentralização democracia.

- 4) Os municípios se integram compulsoriamente às RMs instituídas pelos estados, desde que caracterizada a necessidade de gerir funções públicas de interesse comum.
- 5) O STF decidiu também que a competência legal regional-metropolitana dos Estados-membros deve envolver necessariamente a participação dos Municípios, mesmo que de forma não paritária.
- 6) As FPICs devem ser definidas levando em conta a interdependência, a contiguidade territorial e a comunhão recíproca de atividades estatais de interesse comum.
- 7) As FPICs não são serviços públicos, são conceito mais amplo que envolve atividades/funções específicas de forma integrada.

2.2. Quem governa? Interfederalismo à brasileira e arranjos institucionais

Ao regular o exercício da governança interfederativa o novo EM requer o compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (IV, art. 2º). Para tanto, oferece uma resposta institucional que combina criação de nova instância de poder, com exercício delegado de competência dos entes-federados.

A nova entidade metropolitana tem que alcançar feito de ser uma instância de poder sem autonomia e, portanto, sem independência financeira e orçamentária, que irá gerir FPICs de forma delegada, coordenando e equilibrando a sanha dos entes-federados envolvidos. À luz da experiência da brasileira, essa tarefa parece ser hercúlea. O novo regime legal, contudo, aposta que para as futuras RM (num país que já tem mais de 60!) a estrutura institucional básica deve contar com os seguintes órgãos (art. 8º):

1. instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
2. instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
3. organização pública com funções técnico-consultivas; e
4. sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Segundo relatório apresentado pelo IPEA, *40 anos de Região Metropolitana no Brasil* (2013), os arranjos institucionais existentes apresentam baixo impacto de efetividade. Retira-se, desse estudo, dados que desafiam a consolidação da estrutura e aparato institucional da entidade de governança idealizada pelo EM. Senão, veja-se:

- apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- 73% possui fundo legalmente instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- 80% possui conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% prevê a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no último ano; e
- Somente um terço das RMs possuem, ou estão elaborando, seus planos metropolitanos.

Apesar de haver casos em que ocorre formalização/institucionalização de alguns dos elementos exigidos pelo EM, não há, de fato, a tradução disso num sistema de operação e execução continuada das atividades e funções dessas entidades metropolitanas. Ressalta-se que essa questão pode ser agravada, uma vez que as determinações institucionais elencadas pela nova lei não se aplicam às RMs já constituídas (§2º, art. 5).

Uma estratégia jurídica adotada pelo novo regime legal pode, sem grandes esperanças, minorar esse quadro. Através do conceito de *gestão plena*, o novo EM cria uma determinação comum para todas as RMs que queiram participar do regime de apoio de recursos federais.

Segundo rege o inciso III, do art.2º do EM, gestão plena é a 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 (os 4 elementos institucionais acima citados) e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual. Em seguida, no artigo 14, o EM condiciona o apoio da União à governança

interfederativa em RM ou em AM, à existência de gestão plena na respectiva unidade territorial urbana.

Esse mecanismo de política legislativa pode contribuir, a médio e longo prazo, para adequação das RMs já constituídas às estruturas de governança exigidas pelo novo EM.

Por fim, ressalte-se que o STF já reconheceu a possibilidade do arranjo institucional metropolitano instituído por lei complementar estadual ser dotado de personalidade jurídica, de natureza territorial-autárquica, com poderes delegados para exercer as FPICs, cuja titularidade originária permanece compartilhada entre os entes-federados integrantes da respectiva RM.

2.3. Quem controla o governante? Desafios para a cidadania metropolitana e instâncias de controle

Um dos principais desafios para instituição da cidadania metropolitana diz respeito aos mecanismos de efetiva participação da sociedade civil nas instâncias de poder da entidade metropolitana.

Embora o novo EM não tenha trazido inovações estruturais para a governança democrática na metrópole, não abordando iniciativas como o recorte territorial e não administrativo dos formatos participativos, por exemplo, pontos positivos podem ser destacados e outros problematizados.

- 1) **A previsão de obrigatória representação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa da governança metropolitana é avanço a se comemorar (II, Art. 8º).** Pontua-se esse tópico em específico uma vez que ele representa uma mudança da lógica que se perpetua no Brasil de conselhos com participação popular e de entidades sem caráter deliberativo, como o são os conselhos das cidades. Contudo, os desafios para sua eleição e composição permanecem abertos às regulamentações casuísticas por cada RM. Há que se prestar muita atenção na metodologia que irá descrever esse processo eleitoral e confirmará os grupos de interesse a serem representados, uma vez que o formato territorial da

administração metropolitana exige preocupações de representatividade adequada espacialmente.

Contudo, no geral, os mecanismos e instrumentos de participação da sociedade são todos consultivos e de baixa efetividade, reduzindo-se a realização de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Não são previstos a criação de conselhos das cidades nem a realização de conferências para a escala metropolitana no EM. A única exigência mais ousada diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), que, segundo o EM, deve ser aprovado pela instância deliberativa colegiada da governança interfederativa da metrópole, que, como visto, deve prever a participação de representantes da sociedade civil (inciso II, art. 8).

- 2) **O reescalonamento administrativo das políticas públicas de interesse comum exige a mesma adaptação escalar das instâncias de controle, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas.**

3. APROPRIAÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO E FUNÇÃO SOCIAL DA METRÓPOLE

A apropriação do espaço metropolitano, gerida e planejada pelos arranjos institucionais de poder acima estudados, deve garantir o cumprimento da função social *da e na* região metropolitana. O controle da apropriação do espaço urbano-regional pela governança metropolitana interfederativa não pode se confundir com a mera estatização da gestão, num modelo que fecha o processo de execução das funções sociais (gestão e prestação das FPICs e do PDUI, p. exp.) na burocracia gerencial do Poder Público. O modelo de governança metropolitana proposto pelo novo regime legal deve respeitar o princípio da gestão democrática (V, art. 6º do EM), além de participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (V, art. 7º do EM).

Conforme dispõe o art. 1º do EM os instrumentos de governança interfederativa são (i) a gestão e a execução das FPICs, (ii) o plano de desenvolvimento urbano

integrado (PDUI) e (iii) outros instrumentos citados pela lei, como as operações urbanas consorciadas interfederativas, as parceria público-privadas e consórcios públicos.

Neste ponto do relatório se descreve o formato de apropriação do espaço metropolitano mediante análise dos instrumentos de governança metropolitana voltados à execução e planejamento das FPICs, além dos mecanismos dispostos para seu financiamento. Dessa forma, serão apresentados e discutidos (i) os instrumentos de prestação das FPICs (concessão, consórcio, PPP's, etc), (ii) os mecanismos de financiamento dessas políticas públicas e (iii) os planos de desenvolvimento e ordenação territorial.

3.1 Instrumentos de prestação das FPICs

Conforme dispõe o novo EM as funções públicas de interesse comum deverão ser prestadas por instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, tais como as (i) operações urbanas consorciadas interfederativas; (ii) as zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade); (iii) consórcios públicos, (iv) convênios de cooperação; (v) contratos de gestão; (vi) compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e (vii) parcerias público-privadas interfederativas (incisos IV ao X, do art. art. 9).

O IPEA, em pesquisa realizada em 2014, *Funções Públicas de Interesse Comum nas Metrôpoles Brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo*, analisou a prestação das FPICs específicas em 14 arranjos metropolitanos no país, escolhidos por serem os representativos de RMs funcionais. A análise priorizou o formato da execução e a efetividade dos instrumentos a partir de FPICs determinadas.

Para a função pública transporte público e mobilidade urbana foi verificada existência de consórcios intermunicipais nas RMs de Goiânia, Recife e São Paulo; duas outras RMs têm ao menos um consórcio sendo estruturado, enquanto as demais (oito) não possuem nenhum consórcio para essa FPIC. O cenário se inverte para a FPIC saneamento básico, para a qual nove RMs possuem consórcios e quatro não possuem; a RM da Grande Vitória tem ao menos um consórcio intermunicipal sendo estruturado (IPEA, 2014: 29).

Também foi investigada a existência de integração modal, com a presença de cartões e passes que permitam que o usuário utilize os vários modais, e integração tarifária que, por sua vez, implica em uma tarifa única para o transporte entre municípios. O resultado encontrado mostra que apenas quatro RMs possuem integração modal (RMs de Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo) e cinco possuem integração tarifária (RMs de Curitiba², Goiânia, Grande Vitória, Grande São Luís e São Paulo). Quando verificada a ausência de integração, perguntou-se a respeito da previsão para executá-la; sendo assim, cinco RMs (de Belém, Fortaleza, Salvador, Goiânia e Vale do Rio Cuiabá) possuem previsão de implementação da integração modal. Para a integração tarifária, apenas a RM de Belo Horizonte e a Ride/DF não possuem previsão. (IPEA, 2014: 30).

A pesquisa aponta como avanço tímido as experiências relativamente bem-sucedidas, ainda que pontuais e localizadas, dos consórcios públicos que tratam da gestão de resíduos sólidos, sistemas de transporte público com integração modal e tarifária e a elaboração de planos integrados de desenvolvimento metropolitano.

Além disso, a análise do ponto de vista da efetividade da prestação, levou o estudo a concluir que a depender da função pública prestada, o tipo de instrumento e formato de cooperação interfederativa irá se alterar.

Algumas FPICs e, mais que isso, alguns serviços e componentes dentro de uma mesma FPIC, mostraram-se mais afeitos à cooperação horizontal e vertical dos entes envolvidos, a exemplo dos inúmeros casos de consórcios públicos voltados para a gestão dos resíduos sólidos. Outras já trazem desafios de integração e coordenação maiores, envolvendo conflitos mais densos e complexos, cuja superação depende de mecanismos de coordenação e cooperação ainda não construídos e carentes de uma maior segurança jurídica (IPEA, 2014).

Em outro estudo organizado por esse mesmo instituto, já citado neste relatório, *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*, é possível extrair um comparativo entre as principais RMs do país no ponto de vista do uso e da efetividade dos diversos instrumentos de execução das FPICs. Replica-se, com adaptações, quadro elaborado pelo IPEA sobre o tema.

² Curitiba apresentada tal condição na data da referida pesquisa.

| REFERÊNCIA | | | INFORMAÇÕES | | | | | |
|----------------------|----|------|---|------------|---|--------------------------------------|---|--|
| REGIÃO METROPOLITANA | UF | ANO | ÓRGÃO DE GESTÃO | FUNDO | ÓRGÃO DE DIRETRIZES METROPOLITANAS E ANUÊNCIA PRÉVIA (FPIC – USO DO SOLO) | CONSÓRCIO GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS | CONSÓRCIO TRANSPORTE PÚBLICO/MOBILIDADE | |
| SÃO PAULO | SP | 1973 | 1 - Secretarial estadual (SDM); 2 - Secretarial estadual (SDM). | SIM - 1974 | SIM | PREVISÃO | SIM | |
| BELO HORIZONTE | MG | 1973 | 1 - Secretaria Estadual Extraordinária de Gestão Metropolitana; 2 - Agência; 3 - Assembleia. | SIM - 2006 | SIM | PREVISÃO | | |
| RECIFE | PE | 1973 | 1 - Agência estadual (Condepe/Fidem); 2 - Secretaria estadual (SEPLAG). | SIM - 1994 | SIM | PREVISÃO | SIM | |
| PORTO ALEGRE | RS | 1973 | 1 - Fundação estadual (METROPLAN); 2 - Gabinete de Governança da RMP | SIM - 1973 | SIM | SIM | | |
| GOIÂNIA | GO | 1999 | 1 - Secretaria estadual (SEDRMG/Codemetro); 2 - Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (1999); 3 - Cia Metrop. de Transp. Coletivos (2003); 4 - Rede Metropolitana de Transportes Coletivos. | SIM - 2000 | NÃO | SIM | SIM | |
| CURITIBA | PR | 1973 | 1 - Autarquia Estadual (COMEC). | NÃO | SIM (PARCIALMENTE) | SIM | | |
| SALVADOR | BA | 1973 | 1 - Secretaria Estadual (Sedur). | SIM - 1973 | SIM (PARCIALMENTE) | NÃO | | |
| RIO DE JANEIRO | RJ | 1974 | 1 - Comitê estadual; 2 - Fórum COMPERJ (Leste Fluminense); 3 - Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado do Rio de Janeiro (AMTU). | SIM - 1990 | SIM | SIM | | |
| FORTALEZA | CE | 1973 | 1 - Secretaria Estadual das Cidades/Secretaria do Planejamento e | SIM - 1999 | NÃO | PREVISÃO | | |

| | | | Gestão. | | | | |
|--------------------------------|----|------|--|---------------|-----|-----|--|
| VITÓRIA | ES | 1995 | 1 - COMDEVIT; 2 - Sepam; 3 - IJSN; 4 - Comitê Gestor do COMDEVIT. | SIM - 2005 | NÃO | NÃO | |
| RIDE DO DISTRITO FEDERAL | DF | 1998 | 1 - Ministério da Integração Nacional/ Coaride/Sudeco; 2 - MP; 3 - Casa Civil; 4 - GDF; 5 - Gov. MG; 6 - Gov. GO; 7 - AMAB. | NÃO | NÃO | SIM | |
| BELÉM | PA | 1973 | 1 - Secretaria Estadual - SEIDURB; 2 - Órgão estadual (NGTM). | SIM - 1976 | NÃO | NÃO | |
| VALE DO RIO CUIABÁ | MT | 2009 | 1 - Secretaria Estadual - SECID/Sec. Adj. Plan. Urb. e Gest. Metrop; 2 - CAM (2012). | NÃO | NÃO | NÃO | |
| SÃO LUIS | MA | 1998 | 1 - Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos; 2 - Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (SADEM) | NÃO | NÃO | NÃO | |
| MANAUS | AM | 2007 | 1 - Secretaria Estadual de Planejamento. | SIM - 2007 | NÃO | NÃO | |

Ainda que os dados levantados neste quadro não relatem um diagnóstico totalizante das RMs, é possível se aproximar de uma caracterização geral da gestão e da governança metropolitanas. Observa-se, a partir daí, que na maior parte do tempo e na maior parte das RMs há um quadro de *vazios institucionais* associados a *ausências ou ineficiências de políticas, planos, programas e instrumentos*.

A fragilidade da dimensão institucional da gestão metropolitana, que informa sobre os órgãos de coordenação e gestão, é refletida no baixo desempenho da maioria delas na efetividade da prestação das FPICs. Acrescente-se, ainda, que nem todos os municípios integrantes de RMs cumpriram as determinações legais constantes dos Planos Nacionais de Resíduo Sólido e Saneamento, p. exp.

Conforme apontou o estudo do IPEA, as peculiaridades que envolvem a prestação de diferentes funções públicas, que variam quanto ao objeto, especificidades históricas, econômicas e locacionais, demandam um marco normativo que dê conta de regular essas idiosincrasias levando em conta: (i) o que é e o que não é interesse comum para fins de execução pela matriz administrativa metropolitana e (ii) qual o melhor instrumento para prestação de uma dada FPIC.

O atual cenário de debilidade administrativa dos arranjos metropolitanos gera insegurança jurídica e incerteza institucional. O novo regime legal estatuído pelo Estatuto das Metrôpoles precisa ser desenvolvido pelas entidades de governança metropolitana para dar conta desses desafios. As legislações federais concernentes às temáticas das funções públicas dirigem-se, majoritariamente, aos entes-federados, uma vez que as RMs não seriam as titulares, exercendo a competência por delegação. Por essa razão, **a efetividade da prestação das FPICs irá, necessariamente, depender de um regime sólido de governança interfederativa, sustentado num arranjo institucional operante e num marco legal adequado.**

Além da dificuldade de se adequar instrumentos de execução de políticas públicas à entidade administrativa territorial que não tem autonomia de ente-federado, há o estranhamento e inadequação dos mecanismos e processos tradicionais de participação popular à escala metropolitana. Segundo estudo do IPEA, em todas as FPICs pesquisadas, a participação e o controle social sobre a gestão é muito limitado, quando existente. Desde a mobilização dos atores sociais, há enormes dificuldades para atrair a participação dos cidadãos para a questão metropolitana (IPEA, 2014).

Todas essas dificuldades narradas que relatam as limitações de se criar uma estrutura administrativa compartilhada/interfederativa, correm o risco de, quando não enfrentadas, favorecer processos de captura pelos interesses econômicos, ante o quadro de ausência de participação efetiva e de instâncias de controle. Uma governança frágil e marcada pela presença de poucos segmentos sociais, transforma a gestão metropolitana em refém de interesses privados e acaba contribuindo para a construção de uma cidade menos inclusiva, marcada pela

segregação socioespacial e pela produção de um espaço urbano voltado prioritariamente para a produção de lucros e ganhos imobiliários. Como exemplifica a pesquisa do IPEA aqui discutida:

Em serviços que já possuem uma forte e estruturada institucionalidade e onde o “negócio” supera em muito a dimensão político-decisória da gestão metropolitana, como é o caso do abastecimento de água e dos serviços de esgotamento sanitário, os espaços de participação são limitados e é mais provável que haja participação de acionistas que de usuários nas arenas de tomada de decisão, sobretudo porque se trata de um negócio.

No caso da FPIC uso do solo, onde não há propriamente serviços compartilhados, a participação é fundamental para a sociedade contribuir com o processo que decidirá os rumos da produção do espaço metropolitano. Neste sentido, preocupa o diagnóstico de baixa participação e de uma governança marcada pela presença preponderante de atores políticos e agentes econômicos (IPEA, 20114: 520).

Dos levantamentos aqui realizados, podemos destacar os seguintes itens conclusivos:

- 1) Há um quadro de vazios institucionais nas RMs existentes combinado às ausências ou ineficiências de políticas, planos, programas e instrumentos para prestação das FPICs, mesmo após mudança de conjuntura político-econômica e normativa.
- 2) Os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado são os mecanismos de prestação das FPICs e sua efetividade depende de um sólido arranjo institucional da governança metropolitana, sustentado num marco legal adequado.
- 3) A Lei Complementar que institui a RM e indica quais são as FPICs a serem geridas e prestadas deverá fazê-lo levando em consideração aquilo que é e o que não é interesse comum, sob pena de inconstitucionalidade por invasão de competência municipal relativa ao interesse estritamente local.
- 4) A decisão sobre qual o melhor instrumento para prestação de uma dada FPIC irá depender das características históricas, locacionais e econômicas da RM envolvida.
- 5) A governança urbano-regional frágil e marcada pela presença de poucos segmentos sociais, transforma a gestão metropolitana em refém de interesses privados e acaba contribuindo para a construção de uma metrópole menos inclusiva.

3.2. Financiamento das FPICs

O formato do financiamento das funções públicas de interesse comum irá depender da cooperação oriunda do modelo constitucional de repartição de competências. As competências comuns e concorrentes relativas às RMs se referem a assuntos que interessam aos três níveis federados e foram estabelecidas de modo a permitir a cooperação na sua regulação e promoção. Além disso, o modelo brasileiro pós-2003 de políticas econômicas e sociais combina um padrão neodesenvolvimentista de política-econômica, reaparelhamento do Estado e assunção de políticas sociais historicamente pouco representativas, com a indução federal de resultados – sem ignorar o receituário neoliberal de desburocratização, combate à pobreza, flexibilização das relações trabalhistas, interferência de agentes privados e *accountability*.

A integração vertical da União e/ou dos Estados-membros com entes menores, visando induzir alguns padrões de planejamento e de gestão, ocorre por meio de transferências voluntárias de receitas. Ainda que esse tipo de estratégia de indução vertical contribua para a obtenção de resultados positivos, ela não é suficiente para dar conta dos problemas metropolitanos que são permanentes e exigem uma gestão ininterrupta.

Conforme o regime legal estatuído pelo novo EM, o financiamento das FPICs tem como diretrizes o estabelecimento de um *sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas* e a determinação de um *rateio de custos previamente pactuado* no âmbito da estrutura de governança interfederativa (incisos III, IV, art. 7º). O parágrafo único do mesmo artigo prescreve ainda que, para tanto, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais. Por fim, os fundos públicos foram indicados como o instrumento de desenvolvimento urbano integrado central para o custeamento das FPICs (III, art. 9º), embora tenha sido vetada a instituição de um Fundo Nacional com a mesma finalidade.

À despeito dessas inovações legislativas, a questão do financiamento das ações e projetos metropolitanos permanece sem solução. Ainda que o repasse de recursos não onerosos para consórcios públicos já tenha um caminho trilhado (por meio de programas de aplicação de recursos da União), uma fonte estável de recursos fiscais e mesmo o financiamento com recursos onerosos ainda são lacunas legais e políticas. (ROYER, 2015). A ponderação de Luciana Royer é extremamente relevante, uma vez que traz a tona diversos desafios para o custeamento das políticas públicas nas RMs. A partir de suas provações e de outras questões aqui estudadas, elencam-se alguns apontamentos a serem enfrentados:

- 1) Não há uma fonte estável de recursos para financiamento das FPICs nas RMs.
- 2) O problema da adesão dos entes-federados integrantes de uma RMs aos fundos não é garantida. Estudo já apontado pelo IPEA demonstra que mesmo quando instituídos legalmente, esses fundos não tem participação efetiva dos entes municipais e do estado.
- 3) Como se dará a partição de receitas tributárias entre os municípios integrantes desses entes metropolitanos?
- 4) Haverá um regime jurídico próprio para esse agrupamento ou apenas para a entidade encarregada de administrar as FPICs, que será vinculada ao estado?
- 5) Qual é a capacidade de endividamento da RM?

Em um quadro de austeridade fiscal permanente para a gestão pública, a definição do financiamento do desenvolvimento urbano integrado é primordial e desafia as boas intenções da lei [EM]. Por esse motivo, o veto presidencial aos dispositivos que criavam justamente um fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado provoca dúvidas sobre a possível efetividade do estatuto (ROYER, 2015). Nesse ponto, há concordância entre a autora e os pesquisadores do IPPUR, quando ponderam que o veto ao Fundo Nacional prejudica o desenvolvimento de um Sistema Nacional integrado de desenvolvimento metropolitano e o fomento às regiões efetivamente metropolitanas (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, RODRIGUES, 2015).

Esse problema estrutural pode acabar ensejando aplicação seletiva do novo regime legal fomentando o desenvolvimento de parcerias público-privadas e operações urbanas consorciadas interfederativas como solução de financiamento para políticas específicas. Ocorre que, como já sabido pelas experiências das grandes cidades brasileiras, esses instrumentos reiteram os problemas de desigualdade socioespacial e determinam um planejamento diferencial do território.

A “dinâmica intertemporal das prioridades políticas”, apontada como uma das razões do veto aos artigos do fundo metropolitano, é justamente um dos pontos críticos da questão metropolitana. Como resolver o ponto cego do financiamento das ações que não são prioritárias para os prefeitos, às voltas com a insuficiência de recursos próprios para os desafios locais, não são prioritárias para os governadores, e que precisam contar exclusivamente com as dotações consignadas no Orçamento Geral da União, sujeitas aos contingenciamentos usuais para a composição do superávit primário? A pretensa solução, então, recai na atual panaceia dos males fiscais da gestão pública: as parcerias público-privadas. Na esteira do Estatuto da Cidade, que já consagrava essa lógica, o Estatuto da Metrópole aponta, como instrumentos de promoção do desenvolvimento urbano integrado, as parcerias público-privadas e as operações urbanas consorciadas interfederativas. (ROYER, 2015).

Ao vetar um fundo metropolitano e autorizar a execução de parcerias público-privadas e operações urbanas interfederativas, o estatuto parece abrir um flanco perigoso para um aprofundamento das desigualdades metropolitanas. (ROYER, 2015). Implantar um federalismo cooperativo democrático é uma das razões de ser do Estado brasileiro após a Constituição de 1988 e o novo EM se coloca como mais um capítulo dessa história, de disputa política pela escala regional como espaço de cidadania ou de reprodução da atividade econômica.

3.3. Planos de desenvolvimento e ordenação territorial: PDUI e Macrozoneamento

A ordenação territorial é a função pública de interesse comum por excelência quando se pensa num arranjo urbano-regional. É o planejamento cooperativo e coordenado do território para suas vocações e funções de integração e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de metropolização que pode garantir mínima efetividade da cidadania metropolitana.

O instrumento indicado pelo EM trata do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, o PDUI, que deverá ser aprovado mediante lei estadual (caput, art. 10).

A elaboração desse plano deverá ocorrer no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa que consta com representantes da sociedade civil, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual (§4º, art. 10).

No processo de elaboração do PDUI e na fiscalização de sua aplicação serão assegurados os mecanismos de gestão democrática, como as audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e o acompanhamento pelo Ministério Público.

O PDUI, levando em conta o conjunto dos municípios que integra a RM e abrangendo áreas urbanas e rurais (caput, art. 12), deverá contemplar, no mínimo

- 1) as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- 2) o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- 3) as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- 4) as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- 5) a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e
- 6) o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

A importância da indicação desse regramento mínimo diz respeito à compatibilização entre o planejamento regional e o municipal, uma vez que, como o próprio EM prescreve, a elaboração do PDUI não exime o Município integrante da região metropolitana da formulação do respectivo plano diretor (§2, art. 9º). Dessa forma, ao dispor sobre diretrizes que irão regular o caráter da ordenação territorial da RM, o PDUI marca sua zona de extensão, deixando para os municípios o planejamento territorial ao nível que lhe cabe.

Como questão primordial no que toca a prestação das FPICs, a coordenação entre PDUI e os demais instrumentos como os consórcios, concessões, PPP's e OUCs deve ser precisa. O macrozoneamento metropolitano e as diretrizes previstas pelo PDUI devem ser o requisito de validade e legitimidade do formato de execução das políticas públicas, como as concessões de serviços públicos.

Ao destrinchar o que diz respeito ao comum metropolitano, o plano urbano-regional terá condição de definir o que é metropolitano e o que não é apartando os campos das esferas locais, auxiliando nos processos de prestação das FPICs para processos licitatórios adequados à conjuntura territorial respectiva.

Questão que suscita dúvidas diz respeito aos limites de densidade de regulação que pode alcançar o PDUI e o macrozoneamento tendo em vista as competências municipais de ordenação territorial. Embora, por exemplo, o EM prescreva que os municípios deverão adequar seus planos diretores ao PDUI, não resta esclarecido pelo regime legal como fica a questão de uma OUC interfederativa que, modificando parâmetros urbanísticos em diversos municípios, contaria apenas com obrigatoriedade de aprovação por lei estadual.

4. AVALIAÇÃO DA RMBH

A narração avaliativa e crítica do modelo de governança interfederativa da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) neste relatório foi construída levando em consideração:

- a legislação estadual pertinente ao tema;
- recente estudo do IPEA sobre a governança na RMBH: *Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil – Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana* de 2013;
- pesquisa elaborada pela Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH, *O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos*. 2012;
- artigos científicos sobre o tema.

Os objetivos dessa análise são descrever as principais características do arranjo metropolitano da RMBH, suas inovações administrativas de gestão e planejamento e questionar em que medida elas podem ser replicadas para outras RMs no país, levando em conta seus próprios desafios internos.

4.1. O que é a metrópole de BH?

A RMBH é composta por 34 municípios, Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano, além de outras 16 municipalidades que integram o colar metropolitano.

O **colar metropolitano**, peculiaridade da RMBH quando comparada a outras regiões metropolitanas, é formado por Municípios do seu entorno afetados pelo processo de metropolização, de forma a integrarem o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Esse colar foi criado por força do art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição Estadual de 1989.

A breve caracterização socioterritorial da RMBH vale-se, primordialmente, dos dados oriundos do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e do relatório do IPEA finalizado em 2013 sobre a *Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil - Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana*.

A formação da RMBH remonta às décadas de 1940 e 1950, sendo que a região se transformou rapidamente desde então, tanto em tamanho e extensão, quanto em sua natureza e características. Marcada principalmente por sua expansão e articulação com os municípios industriais a oeste/sudoeste a partir do pós-guerra, e com municípios residenciais populares a norte/noroeste nos anos 1970 e 1980, teve grande crescimento em direção ao Vetor sul nos anos 1990, com a formação de novas centralidades de serviços, expansão de áreas residenciais de alta renda e atividades mineradoras (IPEA, 2013).

As áreas urbanizadas da RMBH possuem perfis bastante heterogêneos, a depender do vetor de ocupação. Os dados que se seguem constam do Plano Diretor de Desenvolvimento da RMBH (PDDI RMBH), finalizado em 2010.

- a) **Eixo norte:** ocupação predominantemente horizontal, com parcelamentos carentes de infraestrutura, apresentando tendência a alguma verticalização nas áreas bem servidas de infraestrutura e mais próximas da Cidade Administrativa, cuja implantação tem gerado grande valorização do entorno, e intensificação também dos condomínios residenciais fechados voltados para população de alta renda, especialmente nos municípios com este histórico de ocupação como é o caso de Lagoa Santa. Nos municípios mais distantes vêm se implantando, principalmente na direção da Serra do Cipó, os sítios de lazer e mais condomínios fechados de alta renda. Mais recentemente, observa-se também o adensamento dos assentamentos precários voltados para a população de baixa renda, especialmente nas áreas de melhor acesso viário, como ao longo da BR-424 em direção a Pedro Leopoldo.
- b) **Eixo noroeste:** os municípios de Esmeraldas e Ribeirão das Neves são os mais comprometidos com a implantação de parcelamentos precários voltados para a população de baixa renda, sendo que Esmeraldas, nos últimos dez anos, teve um surpreendente volume de pedidos de anuência para novos parcelamentos.
- c) **Eixo oeste:** os municípios de Contagem e Betim sobressaem pela intensificação da produção de pequenos conjuntos de prédios residenciais, inseridos em áreas já urbanizadas ou de urbanização recente, voltados para as classes de renda média, e também a produção de unidades para população de menor renda em áreas desocupadas e próximas a Belo Horizonte, incentivada, sobretudo, pelo Programa Federal Minha Casa Minha Vida. Nos demais municípios deste eixo, chama a atenção o grande estoque de lotes sem infraestrutura ou com infraestrutura muito precária (exceção de Itaguara). Verifica-se ainda a ocorrência de chácaras e sítios de lazer mais voltados para camadas de renda média da própria região.
- d) **Eixo Leste:** Sabará apresenta área conurbada com Belo Horizonte, com urbanização precária e tendência a pequena verticalização, abrigando grande parcela da população de baixa renda com vínculos com a capital. Nos demais municípios, assim como naqueles mais distantes do eixo oeste, o comprometimento com o processo de ocupação da capital se dá pela implantação de chácaras e sítios de lazer voltados para a população de renda média.
- e) **Eixo Sul:** Nova Lima se sobressai pelo transbordamento da ocupação vertical de grande densidade da zona sul de Belo Horizonte, e os condomínios fechados que se expandem em várias frentes de ocupação do município, assim como em parte de Brumadinho e, em menor escala, nos demais municípios deste eixo.
- f) **Belo Horizonte:** a recente dinamização do setor da construção civil intensificou o processo de verticalização que já vinha ocorrendo em áreas mais dinâmicas, como a região centro-sul, e também em bairros mais distantes das demais regiões. Assiste-se também a ocupação de áreas ainda

vazias nos limites de Belo Horizonte, incentivada, sobretudo, pelo Programa Minha Casa Minha Vida e por conjuntos habitacionais de prédios de iniciativa de incorporadoras. O vetor norte da capital tem recebido um volume significativo de investimentos do poder público, que vem impulsionando o mercado imobiliário na região. Os principais empreendimentos recentes foram a Linha Verde, via que liga o centro de BH ao aeroporto internacional na cidade de Confins e a Cidade Administrativa Presidente Tancredo de Almeida Neves, sede do governo de Minas Gerais, que acaba de completar três anos em funcionamento.

Desse pequeno apanhado, pode-se apontar que a RMBH se caracteriza por padrões de desenvolvimento econômico e geração de riquezas desiguais, com a concentração de atividades produtivas na área central da metrópole, dificultando o desenvolvimento de outros núcleos dentro do seu perímetro. Pode-se atribuir esse caráter de centralidade da capital Belo Horizonte às características do desenvolvimento econômico desta região, no passado, com grande peso para Belo Horizonte na constituição da estrutura organizacional e funcional em relação às cidades vizinhas (IPEA, 2013: 16).

Portanto, a descentralização e a horizontalidade são desafios que devem orientar a governança interfederativa na RMBH para combater o processo de verticalização centrado no pólo, o município de Belo Horizonte, na tentativa de construção de um cenário de justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de metropolização.

4.2. Governança interfederativa na RMBH

Facilitada pelas lacunas institucionais existentes e pela aproximação entre o governador do estado – filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) – e o prefeito da capital – filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) –, a instituição de uma assembleia, um conselho deliberativo e uma agência metropolitana assinalava a transição negociada do “hipermunicipalismo simétrico” para uma integração assimétrica (KLINK, 2013:103) entre os entes-federados que compunham a RMBH.

O arranjo assim formulado garantia peso maior para o estado, a cidade-polo e as cidades que compunham a espinha dorsal da aglomeração econômica, além de proporcionar uma abertura mais ampla para a representação da sociedade civil no conselho deliberativo.

Entretanto, como em muitas outras regiões metropolitanas, o novo arranjo da Grande Belo Horizonte tem sido objeto de contestação contínua, não apenas em função do enfraquecimento da coalização entre os principais partidos políticos que deram sustentação à aproximação entre a capital e o estado mas também pelo peso menor das cidades periféricas no novo pacto metropolitano (KLINK, 2013:104).

Para descrição e avaliação do arranjo institucional do poder na RMBH se dará prioridade às inovações legislativas estaduais iniciadas a partir de 2004 e que traçam o que atualmente se entende pelo modelo de governança interfederativa nessa metrópole.

O que vem a ser o atual arranjo institucional da RMBH foi deflagrado pela Emenda Constitucional nº 65 de 2004, que desenhou o seguinte *tripé institucional*: (i) Assembleia Metropolitana; (ii) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e (iii) uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Em relação aos *instrumentos*, destaca-se a previsão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. E, no que diz respeito à *gestão democrática*, há previsão da Conferência Metropolitana, a se realizar a cada dois anos, de forma a assegurar um espaço mais amplo de participação da sociedade.

O arranjo atual delineado pela EC 65/04 foi também desenvolvido pelas Leis Complementares nº 88 e nº 89, de 2006, buscando corrigir os rumos da experiência anterior.

Em meados de 2007 foi criado o Projeto Estruturador Região Metropolitana de Belo Horizonte (PE RMBH) para promover a gestão integrada de funções públicas de interesse comum na região, com objetivo de torná-la mais competitiva e elevar a qualidade de vida dos cidadãos metropolitanos. A partir de 2011 o Estado passou a trabalhar com novo conceito, *Programas Estruturadores*, que se subdividem em *Projetos Estratégicos*.

Ainda em 2011, quando se inicia o mandato do Governador Antônio Anastasia (PSDB), é criado o *Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário no âmbito da Governadoria do Estado*, por meios das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011. Conforme dispõe as normas, o Gabinete do *Secretário de Estado*

Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem) tem por finalidade apoiar o Governo na condução da estratégia metropolitana do Estado, notadamente na consolidação da gestão da RMBH, na implementação do arranjo de gestão metropolitana do Vale do Aço e na regulação urbana dessa região. Como corolários, o *Fundo de Desenvolvimento Metropolitano* passa a ser gerido por esta Secretaria e a Agência RMBH fica vinculada ao Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana, ao qual presta apoio logístico e operacional.

A partir dessa institucionalização e por meios das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011, o arranjo de governança passou a funcionar nos moldes do seguinte esquema:



Fonte: <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/agencias/modelo-mineiro-de-gestao>

A gestão da RMBH compete, dessa forma:

- a) à Assembleia Metropolitana;
- b) ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- c) à Agência de Desenvolvimento Metropolitano;
- d) às instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução.

A) Assembleia Metropolitana (AM): A composição e as funções da Assembleia Metropolitana, assim como sua estrutura de funcionamento foram definidas na Lei Complementar nº 88 de 2006. Ela é o órgão de decisão superior do arranjo de gestão 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.

Em relação à composição, a AM conta com todos os 34 prefeitos e presidentes de câmaras municipais, quatro secretários de estado e um representante do legislativo estadual. Em que pese ser a maioria de representantes representarem os municípios em números absolutos, essa representação e a do estado se equivalem, haja vista a previsão de um mecanismo de votação ponderada entre estas duas instâncias.

Na prática, o problema que se constata é que as reuniões da Assembleia Metropolitana não são muito prestigiadas pelos prefeitos, a despeito do fato de muitos deles a considerarem uma instância na qual são tomadas decisões importantes para a RMBH. A exigência de um quórum de dois terços de seus membros para validar as suas deliberações e resoluções dificulta bastante o processo de aprovação das decisões a ela submetidas. Essa opinião dos prefeitos foi aferida por meio de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH, com 31 prefeitos da região.

Dos prefeitos entrevistados, uma minoria admitiu comparecer às reuniões da Assembleia Metropolitana (12,9%). Cerca de 70% deles afirma que não comparece às reuniões, ou o faz esporadicamente. Quarenta e oito por cento dos prefeitos entende que se trata de uma instância onde são tomadas decisões importantes para o conjunto dos municípios da RMBH; 32,3% não sabem avaliar se as decisões são ou não relevantes e 9,7% deles não dá crédito às decisões da Assembleia Metropolitana. Todos os prefeitos que admitiram comparecer às reuniões com frequência valorizam as decisões tomadas nesta instância como importantes. Também as consideram importantes 54,5% dos prefeitos que comparecem às vezes às reuniões e 18,2% daqueles que não comparecem às reuniões. Dentre os poucos prefeitos que afirmaram não considerar importantes as decisões tomadas nesta instância colegiada, dois terços não comparecem às reuniões e um terço comparece às vezes.³

³ Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos. 2012.

No que tange à periodicidade e funcionamento, a Assembleia Metropolitana se reúne ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente quando convocada. Seus primeiros membros tomaram posse em 2007, na Primeira Conferência Metropolitana. Em 2008 a Assembleia aprovou as macrodiretrizes do planejamento metropolitano que norteariam o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da RMBH.

Uma avaliação crítica pode indicar que o papel da Assembleia Metropolitana pode parecer secundário, haja vista que ela tem basicamente referendado as decisões do Conselho Deliberativo. Seu papel é, contudo, muito importante num arranjo elaborado a partir de um sistema de pesos e contrapesos. A Assembleia tem referendado as decisões do Conselho porque não tem tido motivos para agir de forma contrária. Sua prerrogativa de fazê-lo, contudo, confere uma segurança institucional ao arranjo (IPEA, 2013: 29).

B) Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano: As funções do Conselho Deliberativo constam definidas da Lei Complementar nº 88 de 2006 e sua composição da Lei Complementar nº 89 de 2006, que também estipula que as suas deliberações serão aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros. O Decreto nº 44.601 de 2007 instituiu o Conselho e nomeou seus primeiros membros.

O Conselho Deliberativo é uma instância colegiada com atribuições de planejamento, acompanhamento e deliberações sobre a destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Ele é integrado por dezesseis membros distribuídos entre sete representantes do estado, sete representantes dos municípios e dois representantes da sociedade civil. *Trata-se de um dos poucos conselhos em âmbito metropolitano que incorpora a sociedade civil na esfera deliberativa, aderindo a exigência do novo regime legal previsto pelo EM (II, art. 8º).*

Na legislação atinente ao Conselho há previsão de um equilíbrio de forças entre estado, municípios polo e municípios menores e com menos recursos, que representativos da maioria. Para tanto, do rol de representação assegurado aos municípios, Belo Horizonte tem dois assentos cativos, as duas cidades mais

significativas da região, em sequência, possuem um assento cada e outras três cidades se revezam na representação dos demais 31 municípios.

O mandato dos conselheiros que representam os municípios que revezam cadeiras e o dos conselheiros da sociedade civil é de dois anos, permitida uma recondução. Eles são eleitos nas Conferências Metropolitanas, que são bianuais.

No que diz respeito à periodicidade e funcionamento, o Conselho se reúne ordinariamente a cada dois meses e as suas deliberações são aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros. Suas principais atribuições são (i) deliberar sobre a compatibilização de recursos das distintas fontes de financiamento destinados à implementação de projetos indicados no PDDI; (ii) fixar diretrizes e prioridades e aprovar o cronograma de desembolso dos recursos da subconta do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano referente à RMBH e (iii) orientar, planejar, coordenar e controlar a execução de funções públicas de interesse comum.

As principais discussões no âmbito do Conselho relativas ao parcelamento do solo foram a homologação do *Regimento Interno da Comissão Mista de Anuência Prévia* e o projeto denominado “Projeto de Simplificação do Procedimento Administrativo de Parcelamento do Solo da RMBH”.

Em relação aos recursos do Fundo Metropolitano, o Conselho por unanimidade vinculou sua utilização ao PDDI. Essa previsão, contudo, já estava expressa no art. 2º do Decreto n. 44.602/2007, que regulamentava o Fundo até aquele momento:

São objetivos do FDM fomentar a implantação de programas e projetos estruturantes e investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas do Estado, em consonância com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de cada região metropolitana.

Há previsão legal de que o Conselho estabeleça as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos, o que até o momento não vem ocorrendo e é o caso inclusive de se discutir se isso seria conveniente (IPEA, 2013).

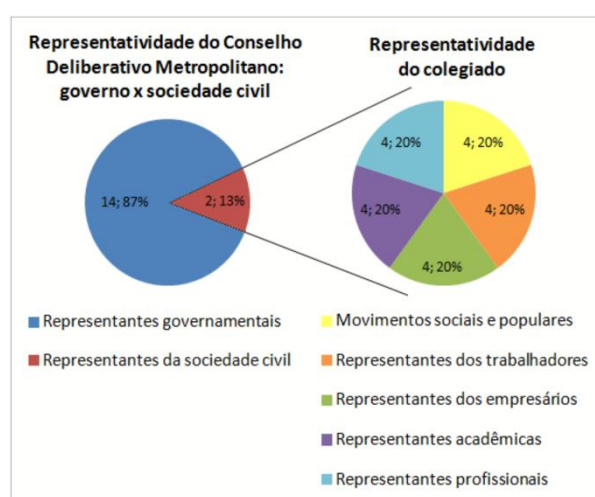
O que se destaca em relação ao Conselho é que ele não prima por uma atuação proativa, o que não é exceção no rol dos conselhos estaduais. Ele vem, de fato,

exercendo suas atribuições legais de forma séria, mas restringindo-se a referendar as diretrizes e as propostas encaminhadas pelo órgão de gestão metropolitana.

Na primeira Conferência Metropolitana, realizada em 2007, a sociedade civil se organizou criando uma instância intitulada **Colegiado Metropolitano**.

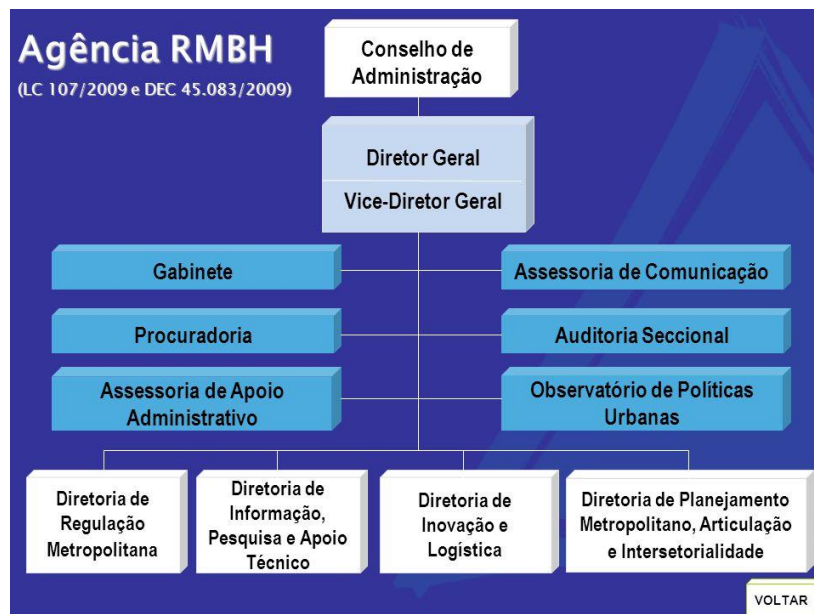
Os representantes da sociedade civil, então, estabeleceram um pacto, segundo o qual os conselheiros seriam porta vozes, no Conselho Metropolitano, de todo aquele grupo. Criaram o Colegiado Metropolitano, que passou a se reunir com periodicidade, conferindo legitimidade aos representantes do Conselho. O calcanhar de Aquiles dos conselhos de políticas públicas, alvo de críticas pertinentes, é justamente a fato de muitos conselheiros resvalarem para uma representação de si próprios, sem dar retorno ao grupo ou instituição que os indicou. Esta estratégia de criação do Colegiado Metropolitano empoderou a sociedade civil dentro do Conselho, onde é minoria (IPEA, 2013).

Gráfico 1-Representatividade do conselho deliberativo e do colegiado



Fonte - OPUR-PUC Minas, 2009.

C) Agência de Desenvolvimento da RMBH: O art. 46 da Constituição estadual prevê a criação de uma agência de desenvolvimento com caráter técnico e executivo, como parte do arranjo institucional. A Agência RMBH foi criada pela LC nº 106 de 2009, e tem o formato de autarquia territorial e especial, com caráter técnico e executivo, com competências para (i) planejamento, (ii) assessoramento e regulação urbana, (iii) viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da região e (iv) apoio à execução de funções públicas de interesse comum.



Fonte: www.agenciarmbh.mg.gov.br

O Decreto nº 45.751, publicado em 2012, alterou o regulamento da Agência, criando o *Núcleo para Assessoramento Técnico Especial*, ligado ao Gabinete do Diretor-Geral e a *Gerência de Captação de Recursos*, que se insere na Diretoria de Planejamento Metropolitano, Articulação e Intersetorialidade, mas subordina-se diretamente ao Diretor-Geral.

A atuação da Agência espalha-se no espaço equivale à área dos Municípios integrantes da RMBH, bem como do seu Colar Metropolitano, nos termos da Lei Complementar nº 89, de 2006.

A Diretoria Colegiada da Agência, em 2011, optou por priorizar quatro funções públicas de interesse comum. Essa seleção foi alicerçada nas diretrizes do PDDI da RMBH, disponível ao Governo do Estado no final de 2010. As FPICs selecionadas contaram com aprovação do Conselho Deliberativo e dizem respeito a: (i) mobilidade, (ii) uso do solo, (iii) saneamento e (iv) gestão da informação.

D) Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem): O Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem) foi criado por meio das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011. Sua finalidade é apoiar o Governo na condução da estratégia metropolitana do Estado, notadamente na consolidação da gestão da RMBH e na implementação do arranjo de gestão metropolitana do Vale do Aço (RMV). O Fundo de Desenvolvimento

Metropolitano é gerido por essa Secretaria e a Agência RMBH fica vinculada ao Gabinete do Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana, ao qual presta apoio logístico e operacional.

Na prática, a Segem é uma instituição de articulação política e Agência RMBH uma instância de articulação prioritariamente técnica. A secretaria dá à Agência RMBH grande grau de autonomia para a condução de seus trabalhos. As relações com o Conselho Deliberativo e com a Assembleia Metropolitana também ficam sob a responsabilidade da Agência (IPEA, 2013).

Ao final, é possível elencar alguns pontos que indicam onde a RMBH avança na estrutura institucional de governança interfederativa, em obediência ao modelo proposto pelo novo regime legal proposto pelo EM:

- 1) A Assembleia Metropolitana é o órgão superior e soberano de gestão, tem poderes deliberativos e de veto das decisões do Conselho Metropolitano. Contudo, a Assembleia não deve funcionar como órgão de mero referendamentação das decisões do Conselho.
- 2) O Conselho Deliberativo tem participação da sociedade civil e apresenta equilíbrio de força entre os entes-federados de forma a favorecer a horizontalidade. Há, ainda, formação de um Colegiado da sociedade civil que monitora e fiscaliza suas ações. Contudo, o Conselho há que ser mais proativo, pois tem agido mais como órgão subserviente às decisões da Agência Metropolitana.
- 3) O Fundo Metropolitano tem sua utilização pautada pelas diretrizes do PDDI, de forma que as políticas públicas e as ações de planejamento se orientem associando as FPICs com a ordenação e o desenvolvimento territorial.
- 4) A Agência Metropolitana é o órgão executivo e técnico da governança, com caráter autárquico territorial, abrangendo toda mancha da RMBH e colar, com atuação pautada em FPICs prioritárias e que se associam com o PDDI.

4.3. PDDI e Macrozoneamento - rumo a uma cidadania metropolitana?

A Agência Metropolitana coordenou, em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) ⁴, a elaboração de um plano diretor participativo que buscou dialogar com os preceitos do Estatuto da Cidade e da sustentabilidade socioambiental (TONUCCI FILHO, 2012). Conforme disposto na LC nº 88, a atribuição para realização do PDDI seria da Agência de Desenvolvimento da RMBH. Contudo, houve decisão política de deixar esta tarefa nas mãos de uma Subsecretaria (SEDRU), mesmo sem previsão legal, vez que a Agência RMBH ainda estava bastante incipiente e a SEDRU estava com procedimentos adiantados para esta contratação.

O processo de elaboração teve início com a construção compartilhada das “Macrodiretrizes para o Planejamento Metropolitano”, discussão realizada na Primeira Conferência Metropolitana, em 2007. Foram convidados especialistas que promoveram discussões em torno dessa temática e o texto que embasou o Termo de Referência para contratação do PDDI foi aprovado pelo Conselho e pela Assembleia Metropolitana em 2008.

As principais macrodiretrizes que nortearam o plano foram:

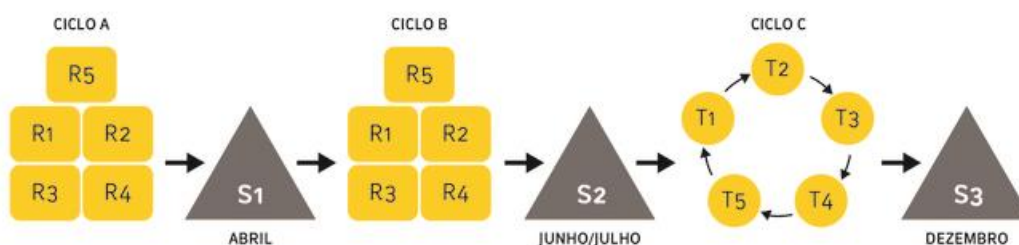
- Reestruturação territorial da RMBH, tomando a habitação como uso estruturante, tratada em conjunto com o uso do solo, sistema viário e de transportes.
- Fortalecimento e criação de novas centralidades.
- Redução das desigualdades sociais e regionais, pela via da inversão de prioridades.
- Modernização e ampliação da competitividade econômica.

⁴ O PDDI foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), (UFMG), com participação de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias de suas unidades e departamentos. Participaram da equipe, ainda, professores e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas (OPUR), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). Participaram voluntariamente especialistas nas áreas de planejamento urbano e de transportes e outras áreas afeitas. O PDDI envolveu ao todo 180 profissionais de 15 áreas de conhecimento, entre professores, pesquisadores e consultores.

- Ampliação do acesso às oportunidades de desenvolvimento ambiental, econômico e social.

O processo de mobilização social para elaboração do plano reuniu, segundo dados da Sedru, 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do poder público estadual, 241 do poder público municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 participantes da sociedade civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. Foram realizadas 15 oficinas e três seminários (IPEA, 2013).

A participação popular foi prevista em todas as fases da construção do PDDI por meio de três ciclos de debates públicos, cada um contendo cinco oficinas e culminando em um seminário. Os dois primeiros ciclos foram organizados de forma regionalizada (R1 a R5), com oficinas ocorrendo em diferentes cidades e os municípios organizados em micro-regiões, de acordo com a proximidade geográfica, a existência de consórcios ou outras formas de articulação e identidade intermunicipal. Já o terceiro ciclo foi formatado para tratar de temas específicos (T1 a T5), com todas as reuniões realizadas em Belo Horizonte⁵.



Fonte: www.rmbh.gov.br

O PDDI expressa, portanto, de um lado o papel da mediação possível a ser exercida pela academia/universidade entre o governo e a sociedade civil, uma novidade no planejamento metropolitano de Belo Horizonte e, talvez, nessa escala, no Brasil. De outro, representa também o reconhecimento possível dos benefícios de uma convivência profícua entre os saberes e leituras políticas, técnicas e comunitárias, gerando um processo participativo consequente na elaboração de um plano – metropolitano, no caso – e, espera-se, na alimentação de um processo de planejamento metropolitano como um todo (MONTEMOR, 2012: 96)

⁵ www.rmbh.gov.br

Há, contudo, ponderações críticas ao processo de participação perpetrado, afirmando que o ponto cego do PDDI consistiria *epistemologicamente, em ter assumido a escala metropolitana supra-municipal como algo inerente à participação que interessa ao planejamento metropolitano*, a despeito do desenvolvimento a participação local, intra-municípios.

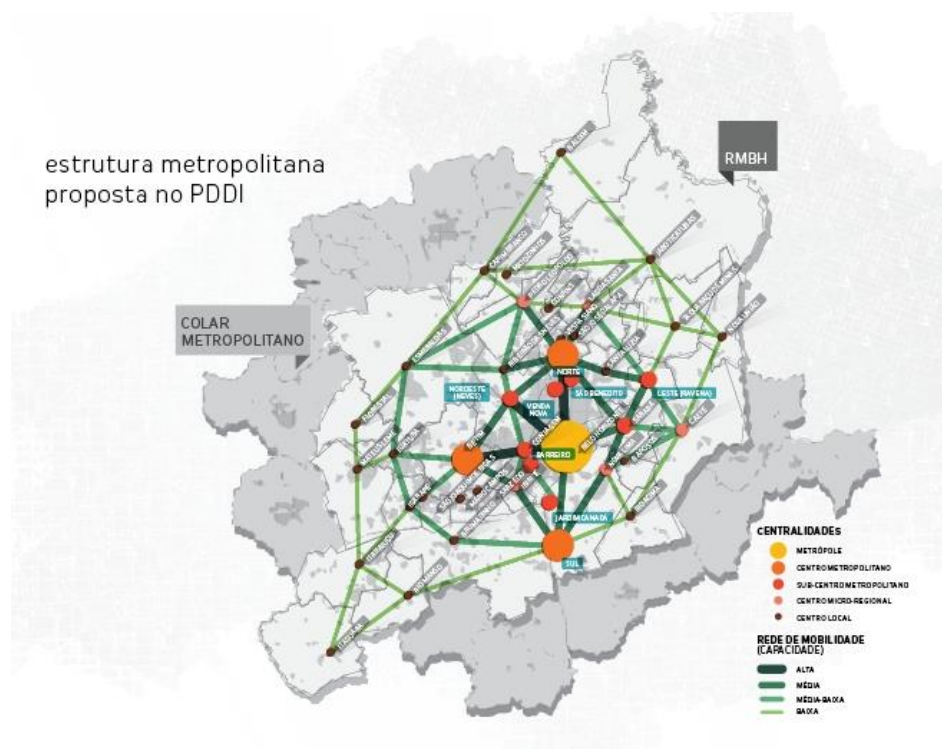
Nossa hipótese é que essa estratégia espacial para a participação – a compreensão do metropolitano desde o âmbito local, (a micropolítica como possibilidade de entendimento e articulação da macropolítica) - poderia ter resultado em valiosa oportunidade de ampliação desses espaços coletivos de debate, acompanhamento e controle social das políticas públicas propostas para a região metropolitana (especialmente àqueles vinculados às políticas voltadas à sustentabilidade social e econômica, fundamento e princípio do PDDI). (VELLOSO, WOJCIECHOWSKI, 2015).

O PDDI foi segmentado em quatro Eixos Temáticos, resultados que incorporaram as sugestões trazidas pelos momentos de participação popular e debate, em propostas reunidas em 23 políticas a eles ligadas, acrescidas de 2 políticas da dimensão estruturante da Territorialidade e 3 políticas da dimensão estruturante da Institucionalidade, totalizando 28 políticas propostas. Os Eixos Temáticos Integradores são os seguintes:

- 1) **Urbanidade:** relaciona políticas atinentes a democratização dos espaços públicos, valorização da diversidade cultural, promoção de atividades culturais e criativas, gestão territorial da educação e cultura, financiamento da cultura.
- 2) **Acessibilidade:** conjunto de políticas voltadas para mobilidade, moradia e ambiente urbano, saúde, assistência social, democracia digital.
- 3) **Seguridade:** políticas de viés da segurança pública, gestão dos riscos ambientais e de mudanças climáticas, segurança alimentar e nutricional, formação e qualificação profissional, apoio à produção em pequena escala.
- 4) **Sustentabilidade:** desenvolvimento produtivo, territórios minerários, gestão dos recursos hídricos, resíduos sólidos, saneamento básico, recuperação de áreas de interesse para a conservação ambiental, compensação e valoração de serviços ambientais, mitigação de gases de efeito estufa para uma economia de baixo carbono.

As políticas de Reestruturação Territorial referem-se a centralidades em rede e regulação do uso e da ocupação do solo. As políticas de Relacionamento Institucional são voltadas para desenvolvimento institucional, cooperação interinstitucional e intersetorial; modernização das estruturas administrativas, fiscalização e arrecadação dos municípios; e fortalecimento financeiro do fundo da RMBH.

Questão importante relativa ao aspecto territorial é a prioridade política dada à criação de novas centralidades em rede, de forma a impulsionar, via ordenação do uso do solo, a descentralização política e econômica da RMBH. Essa opção remarca um modelo de urbanização pensado na “cidade compacta” e descentralizada, o que retoma a problemática aqui levanta questionando a aproximação ou afastamento dessas inovações em relação à horizontalidade política e a cidadania metropolitana.



Fonte: www.rmbh.gov.br

Destaca-se, ainda, que o PDDI foi muito além das FPICS, tratando de temas como política de democracia digital, integração das polícias e modernização do sistema prisional, programa de qualificação voltado ao setor do turismo e de capacitação

de gestores culturais, programa de reconfiguração da dinâmica escolar e programa de controle e redução de gases do efeito estufa.

As políticas que já estão sendo implementadas, selecionadas como prioritárias pela Agência RMBH em 2011, são a de *destinação de resíduos sólidos urbanos* na seara do saneamento, *transporte sobre trilhos* no âmbito da mobilidade e estímulo à *criação de novas centralidades* na vertente do uso do solo.

O **Macrozoneamento** da RMBH é uma nova etapa do planejamento orientado pelo PDDI. O instrumento busca organizar as *diversas áreas que são de interesse comum da metrópole* e estabelecer as *diretrizes para o uso e a ocupação* dessas áreas. Serão definidas as Zonas de Interesse Metropolitano - ZIMs - territórios delimitados em que o interesse metropolitano prevalece sobre o local. Serão também apontadas as Áreas de Interesse Metropolitano - AIMs - porções do território voltadas para a implementação de políticas do PDDI.

Um dos objetivos do Macrozoneamento é reverter o quadro de periferização e centralização da RMBH fortalecendo uma rede de centralidades ampliada e passando de uma estrutura *monocêntrica* – com apenas uma grande centralidade – para uma estrutura *policêntrica* – com várias centralidades distribuídas pelo território. A centralidade é entendida como uma área urbana acessível com concentração diversificada de emprego, comércio, serviços públicos e privados, habitação e equipamentos de cultura e lazer.

Outros objetivos apontados para o Macrozoneamento são:

- Orientar a expansão urbana da ocupação;
- Intensificar o uso das áreas urbanizadas e ociosas;
- Melhorar a distribuição das atividades no território, reduzindo deslocamentos
- Garantir o abastecimento de água em toda a RMBH para as gerações futuras
- Promover corredores ecológicos, manter a biodiversidade e preservar os mananciais
- Garantir um marco legal construído coletivamente.

Destaca-se, por fim, que o Macrozoneamento, a espelho da inovadora metodologia de participação proposta para o PDDI, valeu-se de amplos espaços e momentos de debate com a sociedade civil para sua elaboração.

PROCESSO PARTICIPATIVO MACROZONEAMENTO



Fonte: www.rmbh.gov.br

À despeito das inovações positivas da experiência de planejamento urbano-regional da RMBH, algumas considerações críticas devem ser colocadas. O contexto político de reescalonamento da escala metropolitana no estado, marca um período em que o governo estatal protagonizava uma série de grandes projetos urbanísticos, como a ampliação e a transformação do aeroporto de Confins, no intuito de transformar a Grande Belo Horizonte em uma aerotrópolis; a criação do centro administrativo na zona norte; e a implantação da linha verde, que conecta a cidade-polo e o aeroporto. Há, aqui, evidência de opções governistas para favorecer condições de produção para o desenvolvimento e o investimento de grades capitais na região, alheias à priorização dos problemas socioterritoriais, ligados ao desafio de efetivação do direito à cidade.

Todos estes projetos geram tensões com os pressupostos subjacentes ao PDDI e ao Macrozoneamento participativo, no que diz respeito à função social da metrópole e não podem ser menosprezadas.

Ao final, é possível elencar pontos onde andou bem o planejamento urbano-regional da RMBH:

- 1) O PDDI foi pensado como instrumento pressuposto e condicionante à execução das FPICs. Ou seja, a ordenação do território é condição para o exercício das FPICs.
- 2) O PDDI e o macrozoneamento adotam caráter indutivo para criação de novas centralidades em rede, apontado para o desenvolvimento de uma RM policêntrica e horizontal. E, dessa forma, conectando a ordenação territorial à descentralização institucional e econômica entre os entes da RMBH.
- 3) O planejamento urbano-regional adotou metodologia inovadora de participação popular que levou em conta o território da RM e não as fronteiras institucionais/formais dos municípios.
- 4) O PDDI foi muito além das FPICs, prevendo, por exemplo, política de democracia digital, integração das polícias e modernização do sistema prisional.

Respondendo, de forma sumarizada, os testes críticos apontados no primeiro ponto e desenvolvidos ao longo desse relatório, podemos indicar dois caminhos para se desenvolver a cidadania metropolitana no contexto do reescalonamento político da escala urbano-regional.

O primeiro, relativo à produção do espaço, trata do reconhecimento necessariamente interfederativo do arranjo de governança, de forma a se criar uma estrutura de governo que seja a mais coordenada, equilibrada e descentralizada possível. E, dessa forma, teste, a todo o momento a dinâmica de forças entre os entes-federados e promova a participação (deliberativa e informada) da sociedade civil. Também, nesse ponto, há que se priorizar o interesse comum metropolitano como o princípio norteador das práticas de governo, execução de políticas públicas e planejamento.

O segundo caminho, ligado à apropriação do espaço, tem como mote principal a compreensão da função social do espaço urbano-regional como diretriz conectada à ordenação do território. Nesse sentido, para realização da cidadania metropolitana que leve em conta a necessidade de justiça espacial para promoção de direitos, a ordenação territorial deve ser compreendida como a FPIC por

excelência. Dessa forma, o interesse comum se “especializado” norteando a execução das funções públicas de forma a garantir maior inclusão territorial, descentralização econômica e direito à cidade.

5. Referências Bibliográficas

BRANDÃO, Carlos. Pacto Federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para a legitimação de políticas regionais no Brasil. In: C. BRANDÃO e H. Siqueira (org). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Perseu Abramo, 2013, p. 165. (pp. 163-174)

COSTA, Geraldo Magela; MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho. **Processos socioespaciais nas metrópoles de países de industrialização periférica**: reflexões sobre a produção do espaço metropolitano de Belo Horizonte, Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais v. 13, n. 1 / maio 2011. p. 9-25.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. **E nas metrópoles**: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P.P. (Org.) Desafios ao planejamento. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. P. 75-94.

COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para Uma Análise-Síntese: Uma Proposta Tipológica Para Os Sistemas De Gestão Das Regiões Metropolitanas Do Brasil. In: **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil** / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.-Brasília : Ipea, 2013.

FERNANDES. Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: **Pensar metropolitano**: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. RMBH. **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil** – Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana de 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **40 anos de Região Metropolitana no Brasil**. /Organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.-Brasília : Ipea, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo /Organizadores: Marco Aurélio Costa, Bárbara Oliveira Marguti. – Brasília: IPEA, 2014.

JUNIOR, Orlando Santos dos Alves. Arranjos de gestão dos aglomerados metropolitanos: reflexões e desafios. In: **Pensar metropolitano**: arranjos de governança nas regiões metropolitanas. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2013.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. In: **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**. v. 4, n. 1, p. 87-102, jan./jun. 2012, p. 90.

KLINK, Joroen. Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano** / editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013.

LEWANDOWISKI, Enrique Ricardo. **Titularidade das funções de interesse comum nas regiões metropolitanas e nos entes territoriais assemelhados**. Revista JC, ed. 174. Disponível em <http://www.editorajc.com.br/2015/02/titularidade-das-funcoes-de-interesse-comum-nas-regioes-metropolitanas-e-nos-entes-territoriais-assemelhados/> Último acesso em 06/04/2015.

MONTE-MOR, Roberto Luís de Melo. Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P. P. (org.) **Desafios ao planejamento**. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012.

MOURA, Rosa. **A dimensão urbano-regional na metropolização contemporânea**. Revista Eure, v. 38, n.15, septiembre 2012. p. 5-31.

MOURA, Rosa e HOSHINO, Thiago. **Estatuto da MetrÓpole: o que o Paraná e Curitiba têm a ver com isso?** Disponível em <http://www.mobilizacuritiba.org.br/2015/01/26/artigo-estatuto-da-metropole-o-que-o-parana-e-curitiba-tem-a-ver-com-isso/> Último acesso em 06 de março de 2015.

OLIVEIRA, Fabrício Leal. Grandes projetos e planejamento urbano: práticas recentes das administrações públicas brasileiras. In OLIVEIRA, F.L. et al.(Org.) **Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012. p. 66-89.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves; RODRIGUES, Juciano Martins. **Estatuto da MetrÓpole: o que esperar?** Avanços, limites e desafios. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%3%B3pole-avan%3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180&lang=pt Último acesso em: 07/04/2015.

ROYER, Luciana. **O Estatuto da MetrÓpole e seu financiamento**. Disponível em: <https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/> Último acesso em 29 de março de 2014.

SOMEKH, Nadia; GASPAR, Ricardo Carlos. **Capital excedente e urbanização: o papel dos grandes projetos urbanos**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. V. 14, n. 2, novembro 2012. p. 133-146.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. Dois momentos do planejamento urbano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH.

Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Otília Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 4ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

VAINER, Carlos B. **Cidade de exceção**: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Rio de Janeiro, 2011.

VELLOSO, Rita, WOJCIECHOWSKI, Matias John. Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectiva e desafios na elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) In: **Belo Horizonte**: transformações na ordem urbana / editores Luciana Teixeira de Andrade, Jupira Gomes de Mendonça, Alexandre Magno Alves Diniz. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrôpoles, 2015.



APOIO



FORDFOUNDATION