Projeto Governança Metropolitana no Brasil

FONTES E SOLUÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano

COMPONENTE C

Relatório de Pesquisa

INPuT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Projeto Governança Metropolitana no Brasil

FONTES E SOLUÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano

COMPONENTE C

Relatório de Pesquisa

INPuT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Projeto Governança Metropolitana no Brasil

FONTES E SOLUÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano

COMPONENTE C

Relatório de Pesquisa

INPuT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

ipea

Brasília, 2021

COORDENAÇÃO NACIONAL

Marco Aurélio Costa
Coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). Coordenador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

COORDENAÇÃO DO PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Marco Aurélio Costa
Coordenador nacional do INCT/INPuT. Coordenador da Codur/Dirur/Ipea. *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti
Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

SUPERVISÃO TÉCNICA

Maria Valeska Duarte Drummond
Pesquisadora da Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <valeska.drummond@fjp.mg.gov.br>.

Bárbara Oliveira Marguti
Pesquisadora na Dirur/Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

Luis Gustavo Vieira Martins
Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Lizandro Lui
Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares
Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail*: <sara.tavares@ipea.gov.br>.

REVISÃO TÉCNICA

Luis Gustavo Vieira Martins
Pesquisador na Dirur/Ipea. *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

Sara Rebello Tavares
Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail*: <sara.tavares@ipea.gov.br>.

AUTORIA

Diego Pessoa Santos
Assessor de gabinete na Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH). *E-mail*: <diego.santos@agenciarmbh.mg.gov.br>.

Gustavo Batista de Medeiros
Chefe de gabinete na ARMBH. *E-mail*: <gustavo.medeiros@agenciarmbh.mg.gov.br>.

Maria Valeska Duarte Drummond
Pesquisadora da FJP. *E-mail*: <valeska.drummond@fjp.mg.gov.br>.

Clarice Gonçalves Santos do Vale
Bolsista do Centro de Estudos de Políticas Públicas (CEPP) da FJP. *E-mail*: <dovaleclarice@gmail.com>.

Sabrina Faria Rocha
Bolsista do CEPP/FJP. *E-mail*: <sabrinafariaarq@gmail.com>.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/rp-rmbelohorizonte-comp-c

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 7
2 O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA RM DE BELO HORIZONTE 9
3 OS INVESTIMENTOS EM PROJETOS TERRITORIAIS DE INTERESSE METROPOLITANO 13
4 O FINANCIAMENTO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL 18
5 PROSPECÇÃO DE OUTRAS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO 22
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 24
REFERÊNCIAS 24
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 25

1 INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RM de Belo Horizonte) começou a se configurar nas décadas de 1940 e 1950, tendo sido implementada do ponto de vista jurídico em 1973, por lei federal, em conjunto com outras sete regiões consideradas estratégicas à época e que se consolidaram em um contexto de substituição de importações em âmbito nacional. Na esfera estadual, sua regulamentação se iniciou com a promulgação de uma lei que criava a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), em 1974.

Em um recorte temporal mais recente, a criação da RMBH está prevista na Constituição Estadual de 1989, alterada pela Emenda Constitucional nº 65/2004, sendo que as leis complementares nºs 88, 89 e 90 estabeleceram o atual arranjo institucional para gestão e planejamento das duas RMs do estado: RM de Belo Horizonte e RM do Vale do Aço.

Com população de quase 6 milhões de habitantes (IBGE),[1] a RM de Belo Horizonte é a terceira maior aglomeração urbana do Brasil, composta por 34 municípios, o que representa 28% da população total do Estado.[2] A distribuição da população nos municípios da metrópole é bastante heterogênea, com grandes disparidades intraregionais. A cidade núcleo, Belo Horizonte, concentra a maior densidade populacional, estimada, no ano de 2019, em mais de 2,5 milhões de pessoas, seguida por Contagem, com mais de 660 mil pessoas, e Betim, com mais de 450 mil.

Em relação a outras RMs do país, a RM de Belo Horizonte possui a peculiaridade do colar metropolitano, formado por dezesseis municípios do seu entorno afetados pelo processo de metropolização e considerados passíveis de integrar o planejamento da região, sem, contudo, dispor de representantes na Assembleia Metropolitana e no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Belo Horizonte.[3]

Segundo o art. 8º da Lei Complementar nº 89/2006 (Minas Gerais, 2006b), as funções públicas de interesse comum (FPICs) são:

- transporte intermunicipal e sistema viário de âmbito metropolitano;
- defesa contra sinistro e defesa civil;
- saneamento básico;
- uso do solo metropolitano;
- gás canalizado;
- cartografia e informações básicas;
- preservação e proteção do meio ambiente e combate à poluição;
- habitação;
- sistema de saúde; e
- desenvolvimento socioeconômico.

1. IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>.
2. Os municípios que compõem a RM de Belo Horizonte são: 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.
3. Ver Lei Complementar nº 107/2009, que dispõe que "o âmbito de atuação da Agência RMBH equivale à área dos Municípios integrantes da RMBH, bem como do seu colar metropolitano, nos termos da Lei Complementar nº 89, de 2006" (Minas Gerais, 2009).

O arranjo institucional metropolitano foi concluído com a promulgação da Lei Complementar nº 107, de 12 de janeiro de 2009, regulamentada pelo Decreto nº 45.751/2011. A nova estrutura instituída para a gestão da RM é constituída pela Assembleia Metropolitana, o Conselho Deliberativo e a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH).

FIGURA 1
Arranjo metropolitano

Fonte: Agência RMBH.

A Assembleia Metropolitana é o órgão de representação do estado e dos municípios e tem caráter de decisão superior, competindo-lhe definir as macrodiretrizes de planejamento e atuar como instância recursal às deliberações do Conselho Deliberativo. É composta por quatro representantes do Executivo estadual; um da Assembleia Legislativa; 34 prefeitos municipais, sendo um de cada município integrante da região; e 34 presidentes de Câmara Municipal; devendo reunir-se, ordinariamente, uma vez por ano.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano delibera sobre os projetos a serem executados e a destinação dos recursos disponíveis, e estabelece as diretrizes para o planejamento das políticas públicas metropolitanas, privilegiando as FPICs; além de fiscalizar, aprovar e acompanhar os assuntos relacionados ao desempenho do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). O conselho é composto por cinco representantes do estado de Minas Gerais, dois da Assembleia Legislativa, sete das prefeituras e dois sociedade civil. Os municípios com maior população da RM de Belo Horizonte possuem assento cativo, sendo asseguradas duas vagas para Belo Horizonte, uma para Contagem e outra para Betim. A Lei Complementar nº 89/2006 também prevê a Conferência Metropolitana, que ocorre a cada dois anos, oportunidade em que são traçadas as diretrizes para a gestão metropolitana. Na conferencia são eleitos para o Conselho Deliberativo três prefeitos e dois representantes da sociedade civil.

A Agência RMBH é uma autarquia de caráter técnico e executivo, com a finalidade de planejamento, assessoramento e regulação urbana, apoio institucional aos municípios, apoio e articulação para a implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

(PDDI) da RM de Belo Horizonte e assistência à execução das FPICs. Possui autonomia administrativa e financeira, personalidade jurídica de direito público e atualmente está vinculada à Secretaria de Estado Desenvolvimento Econômico (Sede). A atuação da Agência RMBH é orientada pelo PDDI, instrumento de planejamento metropolitano idealizado e elaborado com o apoio técnico da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e assentado em um robusto processo participativo, que contou com a participação de representantes de gestores públicos e da sociedade civil.

2 O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DA RM DE BELO HORIZONTE

O FDM, instituído pelo art. 47 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 e pela Emenda Constitucional nº 65/2004, é considerado um instrumento de planejamento metropolitano pela Lei Complementar Estadual nº 88/2006. Os objetivos do FDM são o financiamento de programas e projetos e a realização de investimentos atinentes às FPICs nas RMs do estado (RM de Belo Horizonte e RM do Vale do Aço), em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo PDDI de cada RM. O FDM é único e possui duas subcontas específicas, uma para cada RM. Neste texto, a utilização de FDM se refere à subconta da RM de Belo Horizonte.

Ainda de acordo com a Lei Complementar nº 88/2006, o FDM poderá contemplar como seus beneficiários legais: instituições públicas, organizações não governamentais (ONGs), organizações sociais de interesse público (Oscips), empresas ou entes prestadores de serviços públicos de interesse comum por estudos, projetos ou investimentos direcionados à região metropolitana. O financiamento de projetos ou programas realizados por meio do fundo devem ser submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, que deliberará sobre a aprovação do pedido e sobre o cronograma de desembolso.

A gestão da conta RM de Belo Horizonte é realizada pelo Grupo Coordenador, composto, conforme regulamentação, por um representante da Sede, um da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), um do agente financeiro Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), um da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); e dois representantes da RM designados pelo Conselho Deliberativo.

O FDM da RM de Belo Horizonte é constituído de recursos do estado de Minas Gerais e dos 34 municípios da região, de forma voluntária. Os valores a serem aportados a cada ano são definidos nas reuniões do Conselho Deliberativo, a partir dessa definição são calculados os aportes municipais e do Estado, que comporão a Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Complementar nº 88/2006 discrimina os recursos que podem vir a compor o fundo:

> Art. 21. Constituem recursos do FDM:
>
> I – os recursos do estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal, na proporção de 50% (cinquenta por cento) de recursos do estado e 50% (cinquenta por cento) de recursos dos municípios que integram a região metropolitana, proporcionalmente à receita corrente líquida de cada município;
>
> II – as dotações orçamentárias ou as transferências da União destinadas à execução de planos e programas sob a orientação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
>
> III – os produtos de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelo estado ou por município integrante da região metropolitana, para financiamento de funções públicas de interesse comum;

IV – os retornos de financiamentos concedidos com recursos do FDM;

V – os resultados das aplicações financeiras das disponibilidades transitórias de caixa;

VI – as dotações a fundo perdido consignadas ao FDM por organismos nacionais ou internacionais, inclusive por organizações não governamentais;

VII – os auxílios, as subvenções, as dotações e outros recursos

§ 1º O FDM poderá transferir ao Tesouro Estadual recursos para pagamento de amortização e encargos de operação de crédito, interna ou externa, destinada ao FDM, que vier a ser contraída pelo estado, segundo normas estabelecidas em regulamento.

§ 2º No caso de operação de crédito contraída por município e destinada ao FDM, poderá ser feita a transferência de recursos do FDM ao Tesouro Municipal para pagamento de amortização e encargos correspondentes à operação contratada, segundo normas e condições estabelecidas pela Assembleia Metropolitana da qual faça parte o município contratante da operação.

§ 3º Os recursos mencionados nos incisos I a VII deste artigo terão vinculação específica a cada subconta do FDM, na forma definida em regulamento (Minas Gerais, 2006a).

TABELA 1
Previsão, aportes e contribuições ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (2009-2018)
(Em R$ milhões)

Ano	Valor previsto de contribuição (a)	Contribuição dos municípios (b)	Contribuição do estado (C)
2009	812.679,00	448.246,81	720.000,00
2010	100.000,00	1.279.720,99	744.994,67
2011	950.389,00	977.460,82	0,00
2012	3.250.000,00	1.879.687,00	2.409.478,87
2013	5.750.000,00	2.519.936,37	2.407.709,66
2014	5.750.000,00	3.018.950,21	1.210.614,96
2015	4.535.000,00	94.578,43	589.307,23
2016	5.035.000,00	129.255,70	891.761,52
2017	5.676.000,00	146.306,58	483.061,44
2018	5.390.991,00	209.097,36	66.589,55

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

Os primeiros aportes financeiros ao FDM foram realizados em 2009 pelo governo do estado e dos municípios da RM de Belo Horizonte, o que possibilitou a contratação do PDDI da RM, instrumento de planejamento metropolitano destinado a estabelecer diretrizes para as políticas públicas metropolitanas, com fulcro nas FPICs.

Ao longo do período compreendido entre 2009 e 2018, não foi atingida a proporção determinada pela legislação (50% do estado e 50% dos municípios), demonstrando o desequilíbrio entre os valores financeiros aportados e os valores orçamentários previstos para cada ano.

> Esta constatação é deveras problemática, uma vez que a baixa adesão ao FDM impossibilitou a realização de diversos projetos metropolitanos (...). Outro ponto importante é o efeito de *feedback* negativo entre estados e municípios. Se o estado não contribui, os municípios se sentem desmotivados a contribuírem; e, quando os municípios não contribuem, o estado também tende a não contribuir (Vale, 2019, p. 91).

No caso dos municípios, apenas em 2010, 2011, 2012 e 2014 as provisões foram superiores ao previsto, enquanto em relação ao estado, apenas em 2009, 2010 e 2013.

A previsão dos recursos atingiu a meta previamente estabelecida nos quatro primeiros anos, com o pico de arrecadações de ambas as partes em 2013, com R$ 4.927.646,03 aportados. Os maiores valores depositados se deram no período 2012-2014, com contribuições acima de R$ 4 milhões (tabela 1). No entanto, após 2014, pode-se verificar uma grande redução dos recursos depositados, culminando com a ausência de contribuições no ano de 2019.

TABELA 2
Municípios contribuintes ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (2009-2018)
(Em R$ milhões)

Ano contribuição	Número de contribuintes	Município	Montante total municipal	Repasses estaduais
2009	5	Belo Horizonte, Betim, Capim Branco, Contagem, Itaguara	448.246,81	720.000,00
2010	20	Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Contagem, Esmeraldas, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Rio Manso, Santa Luzia, Sarzedo e Vespasiano	603.335,18	744.994,67
2011	21	Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Rio Manso, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano	977.459,82	-
2012	13	Belo Horizonte, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Contagem, Esmeraldas, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Sarzedo, Taquaraçu	1.879.687,00	2.409.478,87
2013	17	Belo Horizonte, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Contagem, Ibirité, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Mário Campos, Matozinhos, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, São José da Lapa, Sarzedo, Vespasiano	2.519.936,37	2.407.709,66
2014	7	Belo Horizonte, Capim Branco, Esmeraldas, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo	3.018.950,21	1.210.614,96
2015	2	Matozinhos e Vespasiano	94.578,43	589.307,23
2016	5	Capim Branco, Lagoa Santa, Matozinhos, Sarzedo e Florestal	129.522,70	891.761,52
2017	6	Matozinhos, Florestal, Lagoa Santa, São José da Lapa e Sarzedo	146.306,58	483.061,44
2018	2	Matozinhos e Nova Lima	209.097,36	66.589,55

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista legal, a contribuição que cabe aos 34 municípios da RM de Belo Horizonte não é impositiva, devendo ser realizada de forma espontânea, sem causar prejuízo à assistência técnica realizada pela Agência RMBH aos não contribuintes. No período 2009-2019, a adesão não foi uniforme, atingindo seu melhor desempenho em 2013, quando a metade dos munícipios contribuiu.

O período 2012-2014 foi o de maior aporte ao FDM pelos municípios (tabela 2). Especula-se se este desempenho teria uma possível relação com a divulgação de projetos de grande visibilidade gestados pela autarquia, como a parceria público-privada (PPP) para o tratamento, o transbordo e destinação final dos resíduos sólidos urbanos da RM de Belo Horizonte e do colar metropolitano, o estudo do trem metropolitano, o início do macro-zoneamento metropolitano e do aprimoramento do Projeto Sim, acompanhando a boa repercussão da aprovação do PDDI da RM de Belo Horizonte em 2011. Acrescente-se a isto o fato de que o aporte inicial de R$ 2 milhões acordados em 2009 foi alterado para R$ 5 milhões em 2011 e para R$ 10 milhões em 2013.

Se considerarmos apenas os números de municípios contribuintes, percebemos que a adesão por parte dos entes federativos ao FDM é pendular, e tornou-se enfraquecida após a redução dos repasses de recursos estaduais aos municípios, o que se agravou consideravelmente com a crise econômica enfrentada pelo estado de Minas Gerais nos últimos anos (tabela 2).

TABELA 3
Contribuições destinadas ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (2009-2018)
(Em R$ milhões)

Ano	Somatório das contribuições: estado e municípios
2009	1.168.246,81
2010	2.024.715,66
2011	977.460,82
2012	4.289.165,87
2013	4.927.646,03
2014	4.229.565,17
2015	683.885,66
2016	1.021.017,22
2017	629.368,02
2018	275.686,91
Valor acumulado contribuições	20.226.758,17

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

O montante total de recursos aportados no FDM até 2018 atingiu uma quantia de R$ 20.226.758,17, tendo sido responsável pelo financiamento de significativa quantia dos planos e projetos executados pela Agência RMBH. Cabe ressaltar que os recursos do fundo são utilizados exclusivamente para o financiamento de projetos que tenham relação com as FPICs, contidos nas diretrizes do PDDI e aprovados pelo Conselho Deliberativo. Os custos para o funcionamento da autarquia, como salários e estrutura física, são de responsabilidade do orçamento geral do estado de Minas Gerais.

A Agência RMBH promoveu, em 2012, a captação de projetos e estudos por meio de chamamento público, visando maior participação da sociedade civil. Em que pese a realização do chamamento público, nem todos os projetos aprovados foram realizados ao longo dos anos, tendo sido de fato executado o macrozoneamento metropolitano, que integra o PDDI.

TABELA 4
Projetos executados pela Agência RMBH custeados pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (2009-2018)

Projeto	Período de execução	Valor (R$)
PDDI	2009-2011	3.091,085
Pesquisa Origem-Destino	2011-2012	6.000,000
Contratação de solução em *software* georreferenciado e processamento de ortofotos digitais da RM de Belo Horizonte	2011-2012	250.000
Análise de viabilidade técnica de utilização das linhas férreas existentes na RM de Belo Horizonte	2011-2012	314.032,05
Projeto Trem/modelagem econômico-financeira	2012-2014	1.084,611
Macrozoneamento metropolitano	2013-2015	2.997,792
Revisão dos planos diretores de municípios da RM de Belo Horizonte	2016 Em andamento	1.722,203
Sistema de Informações Metropolitanas (SIM)	2011 Em andamento	4.000,000

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

O FDM foi responsável por financiar projetos e estudos fundamentais para o planejamento da RM de Belo Horizonte. Após a consolidação do PDDI, o planejamento da RM converge para as propostas do plano e as contratações se tornam orientadas pelas políticas e pelos programas que o integram. A Agência RMBH se empenha na captação e execução dos projetos alicerçados nas decisões e deliberações do Conselho Deliberativo, mas ainda necessita de fortalecimento de suas estruturas formais para viabilizar de um financiamento efetivo. Para além dos aportes dos entes federativos, o FDM recebeu recursos advindos das multas executadas no processo de fiscalização e regularização do solo urbano, não tendo havido a captação de recursos externos (tabela 5).

TABELA 5
Valor das multas aplicadas pela Agência RMBH (2009-2018)
(Em R$)

Ano	Somatório das multas
2009	158.451,72
2010	347.265,24
2011	275.402,21
2012	22.783,35
2013	31.707,19
2014	63.227,21
2015	65.475,00
2016	17.600,00
2017	0,00
2018	0,00

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

3 OS INVESTIMENTOS EM PROJETOS TERRITORIAIS DE INTERESSE METROPOLITANO

Compete ao Sistema de Gestão Metropolitana desenvolver políticas públicas assentadas nas FPICs das RMs, por meio do planejamento, da articulação dos atores metropolitanos e do ordenamento territorial. Nesses últimos dez anos, a Agência RMBH tem buscado desenvolver e executar planos e projetos que promovam o planejamento metropolitano sustentável e reduzam as desigualdades econômica e social entre os municípios.

3.1 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

O PDDI foi o primeiro estudo custeado com recursos do FDM, tendo sido resultado de amplo debate público na RM de Belo Horizonte, que definiu como referência para o planejamento metropolitano, entre outras, a consolidação de um sentido de cidadania metropolitana e a transição de uma metrópole monocêntrica para policêntrica. O propósito deste plano diretor é conceber um processo de planejamento metropolitano envolvendo os municípios, o estado, os órgãos federais atuantes na região, a sociedade civil organizada, as associações empresariais e populares. As diretrizes e prioridades do PDDI embasam, hoje em dia, a atuação da Agência RMBH.

3.2 Pesquisa Origem-Destino 2012 e Ortofotos Digitais

A Pesquisa Origem-Destino 2012 foi o resultado do trabalho e da parceria entre a Agência RMBH, a extinta Secretaria de Gestão Metropolitana (Segem) e a antiga Secretaria de Transportes e Obras Públicas (Setop), atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra); tendo contado com o apoio institucional da BHTrans, das prefeituras municipais da RM de Belo Horizonte, da Polícia Militar, da administração do Terminal Rodoviário Governador Israel Pinheiro (Tergip), da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), da Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), do Sindicato das Empresas de Transportes de Carga do Estado de Minas Gerais (SETCEMG), além de uma consultoria externa contratada por licitação. Tradicionalmente realizada a cada dez anos na RM de Belo Horizonte, a Pesquisa Origem-Destino 2012 foi a campo para captar o padrão de deslocamento das pessoas na região, registrando os trajetos realizados, os modos utilizados e os motivos dos deslocamentos. O resultado gera uma matriz que, quando carregada em uma rede de simulação, identifica os padrões de mobilidade e se torna referência para o planejamento da região.

A contratação das ortofotos da RM de Belo Horizonte, em parceria com o Instituto de Geociências Aplicadas (IGA), foi um importante avanço para o trabalho técnico e interno da Agência RMBH e dos municípios. O uso deste produto é indispensável em áreas de planejamento e acompanhamento da dinâmica do uso do solo, para a realização de planos e projetos urbanos, entre outros usos. O objeto deste contrato permitiu a criação da base de dados na seara territorial e inovou pela tecnologia de georreferenciamento até então inexistente.

3.3 Projeto Trem

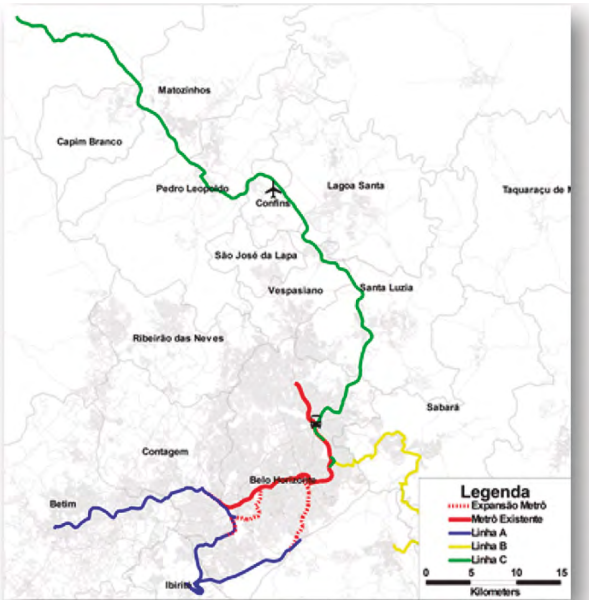
A análise da viabilidade técnica de utilização das linhas férreas existentes na RM de Belo Horizonte para o transporte de passageiros foi um estudo técnico que avaliou a situação de aproximadamente 500 km de trilhos na RM de Belo Horizonte e seu entorno, bem como a situação das faixas de domínio. O estudo gerou um levantamento completo da utilização dos trilhos, estado de conservação, trechos abandonados e ocupações das faixas de domínio. O estudo produziu ainda uma filmagem em 3D de todos os trechos estudados, buscando identificar trechos com potencial para compartilhamento entre o transporte de cargas e pessoas, a utilização de trechos abandonados e a possível utilização da faixa de domínio existente para construção de trilhos paralelos. É importante destacar que este estudo serviu de subsídio para o projeto Transporte sobre Trilhos Metropolitano (Projeto Trem), a seguir descrito.

FIGURA 2
Diagrama esquemático dos trechos estudados

Fonte: Agência RMBH.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O Projeto Trem fez um aprofundamento no primeiro levantamento realizado, identificando o potencial econômico para utilização de 180 km de ferrovias na RM de Belo Horizonte e entorno para o transporte de passageiros. O estudo propôs a implementação de três grandes linhas que atenderiam a 21 dos 34 municípios da RM, o que perfaz uma população de 1,9 milhão de habitantes, com potencial de transportar até 300 mil passageiros por dia.

FIGURA 3
Projeto Trem



Linha A: Betim – Belvedere
Linha B: Horto – Nova Lima
Linha C: Horto – Sete Lagoas

Extensão: 179,5 km
- Recuperação de 38,1 km de linhas abandonadas
- Construção de 14 km de Linhas Novas
- Construção de 127 km de linha em faixa de domínio existente

Atendimento a 17 municípios

1,9 mi de habitantes atendidos,
Sendo 170 mil no entorno das estações

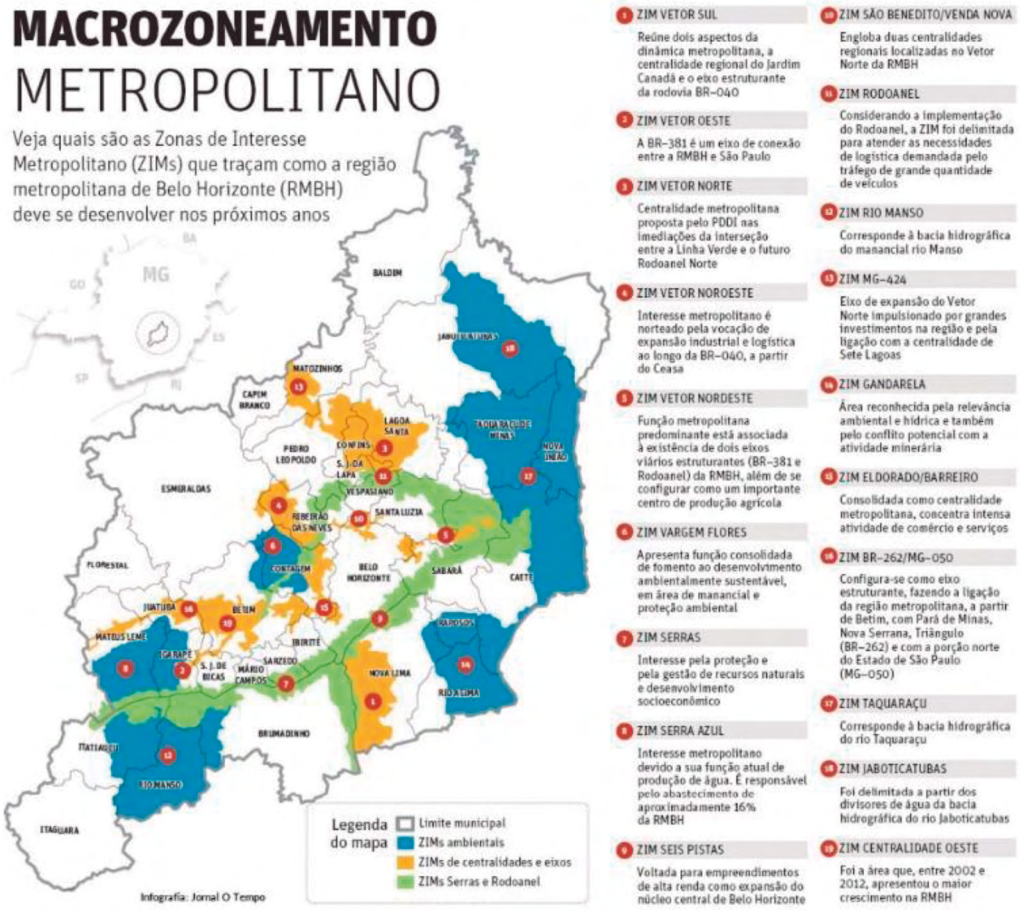
Que geram 300 mil pax/dia na conclusão da obra

Fonte: Agência RMBH.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.4 Macrozoneamento metropolitano

O macrozoneamento metropolitano, um dos programas estruturantes da política territorial preconizada no PDDI, delimitou as zonas de interesse metropolitano (ZIMs) e seus respectivos parâmetros de ocupação. Sua elaboração contou com ativa participação de representantes dos 34 municípios da RM de Belo Horizonte e da sociedade civil organizada, bem como de diferentes secretarias do governo estadual e do Poder Legislativo estadual, aos moldes do processo de elaboração do próprio PDDI. O estudo contém mapas, diretrizes e parâmetros gerais para cada ZIM, objetivando a reestruturação territorial, o desenvolvimento produtivo sustentável e a proteção ambiental.

FIGURA 4
Macrozoneamento metropolitano da RM de Belo Horizonte



Fonte: *O Tempo*. Disponível em: <https://bit.ly/2DYQRFX>. Acesso em: dez. 2019.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.5 Revisão dos planos diretores municipais

O projeto de revisão de onze planos diretores de municípios que compõem a RM de Belo Horizonte dá continuidade ao programa do PDDI e ao macrozoneamento. O grande objetivo deste projeto é compatibilizar o PDDI e o macrozoneamento com os planos diretores municipais, com vistas a criar um planejamento urbano integrado da metrópole, oferecendo apoio técnico na elaboração das legislações urbanísticas municipais.

3.6 Sistema de informações metropolitanas

O Sistema de informações metropolitanas (SIM) foi concebido como um banco de dados no qual se pretende reunir e consolidar as informações georreferenciadas sobre as FPICs da RM de Belo Horizonte, bem como informatizar os processos internos de análise de anuência prévia e da fiscalização de parcelamento do solo, na Agência RMBH.

TABELA 6
Projetos executados pela Agência RMBH com recursos externos (2009-2018)

Projeto	Período de execução	Valor (R$)
Resíduos de serviços de saúde e resíduos da construção civil e volumosos	2016	840.000
PPP resíduos sólidos urbanos	2012	Variável
Plano de Mobilidade da RM de Belo Horizonte	2011-2012	2.265.153

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

3.7 Resíduos de serviços de saúde e resíduos da construção civil e volumosos

O convênio de cooperação técnica realizado entre a Agência RMBH e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) produziu o Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos, com foco em resíduos de serviços de saúde e resíduos da construção civil e volumosos. O plano teve um grande processo participativo, com envolvimento dos municípios e da iniciativa privada, e resultou em um amplo diagnóstico da situação dos dois tipos resíduos, apresentando boas práticas nacionais e internacionais, delimitando estratégias, diretrizes, indicadores e metas para aprimorar os processos de gestão e gerenciamento desses resíduos na região.

3.8 Parceria público-privada de resíduos sólidos

A PPP para tratamento, transbordo e destinação final de resíduos sólidos urbanos visa atender a 43 municípios da RM de Belo Horizonte e do colar metropolitano por trinta anos, destinando de maneira ambientalmente adequada aproximadamente 2.800 toneladas por dia desse tipo de resíduo, o que representa 20% de todo resíduo sólido urbano gerado no estado, e fomentar a implantação de coleta seletiva e a inclusão socioprodutiva dos catadores. Para o processo de modelagem econômico-financeiro e técnica, que foi conduzido pela equipe da Agência RMBH em parceria com a Unidade Central de Parcerias Público-Privadas do governo estadual, o projeto contou com recursos da Embaixada Britânica para realização de um *benchmarking* internacional quanto às melhores técnicas para a disposição final dos resíduos. Foram realizadas inúmeras oficinas e debates públicos. O seu contrato, assinado em julho de 2014, no valor de R$ 2,4 bilhões para os trinta anos de atividade, encontra-se suspenso desde 2015.

3.9 Plano de mobilidade

A antiga Setop, em parceria com a Agência RMBH, iniciou a elaboração do Plano de Mobilidade da RM de Belo Horizonte. O trabalho é direcionado e embasado em legislações relacionadas à matéria, em diversos programas e projetos contidos no PDDI e em projetos desenvolvidos pelos municípios. O plano de mobilidade estruturou-se em três grandes eixos: sistema viário (rodoviário, metroferroviário, cicloviário), transporte coletivo e transporte

de cargas. Além disso, o plano possui temas transversais que perpassam os eixos estruturantes, como uso e ocupação do solo, transporte ativo, sustentabilidade, segurança viária, acessibilidade, governança e participação popular. O trabalho partiu da análise de projetos, planos e estudos existentes, para, então, simular e adequar alternativas e projetos para a infraestrutura efetivamente implantada e a ser implantada. Em 2019, o projeto passou por uma reformulação, que ainda se encontra em andamento. Com a mudança na gestão do governo estadual, a Setop passou a integrar a Seinfra.

4 O FINANCIAMENTO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO NO PLANO PLURIANUAL DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

O orçamento público é uma exigência legal criada no conjunto de normas que compõe a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e é responsável pela estrutura da organização do sistema orçamentário federal, estadual e municipal. O orçamento é organizado e planejado a partir dos seguintes instrumentos de planejamento, na forma de suas respectivas leis, que são de responsabilidade e iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e a LOA.

O PPA em Minas Gerais é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O PPAG é o instrumento de planejamento de médio prazo das ações estaduais. Ele estipula, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e os programas pelos quais a administração pública estadual aplicará os recursos para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para os serviços públicos de duração continuada. Neste estudo foi utilizado como referência o PPAG 2016-2019.

A LDO tem como objetivo estabelecer as normas e permissões que guiarão a elaboração da LOA. A lei deve estar de acordo com o PPAG. A LDO atua como instrumento guia da confecção dos orçamentos anuais, compatibilizando o PPAG e suas revisões, além de estabelecer as prioridades e as metas e os riscos fiscais importantes à administração pública.

A LOA é responsável pela execução das ações prioritárias da LDO, além de prever as receitas e fixar as despesas que serão executadas a cada ano. Assim, a LOA completa o sistema de planejamento orçamentário, detalhando a ação pública e os recursos ali investidos, possibilitando, ainda, o detalhamento dos impactos provocados pela execução do planejamento.

Ao analisarmos os grandes planos e projetos executados e em andamento na RM de Belo Horizonte relacionando-os ao PPAG, utilizamos o recorte setorial como principal ferramenta de estudo. Os programas são relacionados às ações e estas, por sua vez, à meta financeira prevista.

TABELA 7
Programa 146 e ações do PPAG (2016-2019)

Unidade responsável	Programa	FPICs abrangentes	Valor do programa em 2019 (R$)	Ações do programa	Unidade executora	Meta financeira – ação (R$)
		Transporte intermunicipal e sistema viário				
		Defesa contra sinistro e defesa civil.				
		Saneamento básico		4461 – Regulação da expansão urbana da RM de Belo Horizonte	Agência RMBH	10.000,00
		Uso do solo metropolitano				
		Gás canalizado				
Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir)	Programa 146 – Minas Integrada	Cartografia e informações básicas Preservação ambiental	11.066.580,00	4463 – Gestão integrada do planejamento metropolitano	Agência RMBH	10.000,00
		Habitação		4474 – Sistema de Informações Metropolitanas	FDM	2.000.000,00
		Rede de saúde		4475 – Ação Nova Metrópole	FDM	3.100.000,00
		Desenvolvimento socioeconômico		4476 – Apoio e suporte aos projetos metropolitanos na RM de Belo Horizonte	FDM	5.100,00

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

O *Programa 146 – Minas Integrada* se vinculava à extinta Secir, tendo por objetivo principal promover o planejamento regional integrado e a gestão compartilhada de serviços públicos, como forma de reduzir as desigualdades regionais, induzir o desenvolvimento sustentável e otimizar custos na prestação de serviços públicos[4] (tabela 7). O eixo do desenvolvimento de cidades e RMs é contemplado para apoiar a integração das políticas públicas e intervenções setoriais aos planos diretores municipais e planos regionais, fomentando o adequado desenvolvimento territorial, além de fortalecer a rede de integração de cidades e estimular os arranjos intermunicipais para a gestão de FPICs, buscando a efetividade na implementação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole. As ações, rubrica que muitas vezes pode se referir a estudos e planos também financiadas pelo FDM e executados pela Agência RMBH, estão alocadas nesse programa (tabela 7).

TABELA 8
Programa 146: ações do PPAG 2016-2019 executados pela Agência RMBH

Ações do programa	Finalidades	Projeto/plano	Valor (R$)
4474 – Sistema de Informações Metropolitanas	Ampliar a intersetorialidade das ações públicas através de uma base própria de dados, integrada e compartilhada, captando, consolidando e disponibilizando informações junto aos entes federados. Ademais, promover o estabelecimento de uma identidade metropolitana, aumentando a transparência, dando celeridade aos processos, reduzindo custos e prazos e subsidiando a implementação de políticas públicas.	Sistema de Informações Metropolitanas	2.000.000,00
4475 – Ação Nova Metrópole	Promover o reordenamento territorial em conformidade com as diretrizes do PDDI da RM de Belo Horizonte.	Revisão dos planos diretores de municípios da RM de Belo Horizonte	1.722.203,00
4476 – Apoio e suporte aos projetos metropolitanos na RM de Belo Horizonte	Financiar planos, programas e projetos de desenvolvimento metropolitano, definidos pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Belo Horizonte.		

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

4. A Secir foi extinta em 2019, tendo suas atribuições absorvidas por três secretarias de estado, são elas: Desenvolvimento Econômico; de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; e de Infraestrutura e Mobilidade.

A tabela 8 representa de forma objetiva as ações do PPAG, que também podem ser planos e projetos executados pela Agência RMBH. Fica patente a importância de as políticas públicas da RM estarem contidas e previstas no documento das ações de planejamento estadual. Infelizmente, o valor efetivamente destinado ao fundo é sempre inferior àquele previsto no orçamento.

TABELA 9
Programas e ações do PPAG (2016-2018)

Unidade responsável	Programa	FPICs abrangentes	Valor do programa 2019 (R$)	Ações do programa	Unidade executora	Meta financeira – ação (R$)
SEF	Programa 058 – Fomento e Incentivo de Investimentos	Desenvolvimento socioeconômico	459.062.214,00	1042 – PPP Resíduos sólidos urbanos	Fundo de Pagamento de Parcerias Público-Privadas de Minas Gerais (FPP-MG)	47.747.421,00
Setop	Programa 026 – Desenvolvimento da Infraestrutura Estadual, Municipal e Regional	Transporte intermunicipal e sistema viário	459.814.766,00	1038 – Rede de metrô	Setop	1.000,00
Seplag	Programa 701 – Apoio à Administração Pública	Transporte intermunicipal e sistema viário	20.489.070.527,00	6248 – Manutenção e adequação da infraestrutura administrativa e operacional: transportes metropolitanos	Projeto Trem	1.000,00

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

O *Programa 058 – Fomento e incentivo de investimentos*, alocado na SEF (tabela 9), possui amplas finalidades e, quando inserido à RM de Belo Horizonte, ficou vinculado ao desenvolvimento econômico, que se relaciona a uma das FIPCs. O objetivo central desse programa é incentivar e financiar investimentos por meio de suporte financeiro aos projetos de fomento e desenvolvimento de empresas localizadas no estado, de sustentação financeira e garantia às PPPs, de facilitação da gestão de ativos e receitas do estado, de otimização da gestão e melhor aproveitamento econômico dos imóveis do estado e de captação de recursos para obras e investimentos do estado.

Destinado para a Setop, e atualmente compondo a Seinfra, o *Programa 026 – Desenvolvimento da infraestrutura estadual, municipal e regional* tem a finalidade de prover a administração pública mineira de infraestrutura física adequada para prestação de serviços públicos à sociedade, através de investimentos em serviços de engenharia e obras de construção, reforma, ampliação de edificações, desapropriações e indenizações, contribuindo, assim, para o dinamismo estadual através de ações direcionadas ao desenvolvimento da infraestrutura municipal e regional (tabela 9).

O *Programa 701 – Apoio à Administração Pública*, atribuído à Seplag, está designado a desenvolver ações administrativas e financeiras, visando garantir recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do estado de Minas Gerais (tabela 9).

TABELA 10
Ações do PPAG 2016-2019 – Setop

Ações do programa	Finalidades	Projeto/plano	Valor (R$)
1042 – PPP resíduos sólidos urbanos	Viabilizar, por meio de parceria público-privada, ressarcimento de investimentos e remuneração por serviços prestados relativos ao transbordo, ao tratamento e à disposição final adequada de resíduos sólidos urbanos de municípios convenentes da região e do colar metropolitano de belo horizonte, com esforços do estado, municípios e iniciativa privada, a fim de cumprir a Política Nacional de Resíduos Sólidos, nos termos da Lei nº 12.305/2010, bem como pagamento de despesas associadas à gestão da PPP.	Para a PPP de resíduos sólidos	Variável
1038 – Rede de metrô	Contribuir para a melhoria da mobilidade urbana na RM de Belo Horizonte, com o aumento da participação da modalidade metroviária, aumentando a oferta do serviço, o conforto e a segurança dos usuários.	Plano de mobilidade	2.265.152,93
6248 – Manutenção e adequação da infraestrutura administrativa e operacional: transportes metropolitanos	Adequar e manter a infraestrutura administrativa e operacional para atender satisfatoriamente às necessidades operacionais da empresa e, por sua vez, capacitá-la a prestar um serviço de qualidade através do planejamento e da execução de ações para, futuramente, operar e expandir os serviços de transporte de passageiros sobre trilhos na RM de Belo Horizonte.		

Fonte: Agência RMBH.
Elaboração dos autores.

A *ação 1042 – PPP resíduos s*ólidos *urbanos*, do Programa 058, relaciona-se diretamente ao projeto executado pela Agência RMBH para avançar no planejamento da destinação dos resíduos sólidos dos municípios metropolitanos. Quando analisamos a meta financeira para tal projeto, encontramos um valor destinado muito inferior ao que se deve considerar. Entretanto, o projeto foi executado em 2012, e este recurso seria apenas de acompanhamento e para a sinalização no PPAG da importância do seu acompanhamento (tabela 10).

Quanto às ações *1038 – Rede de metrô* e *6248 – Manutenção e adequação da infraestrutura administrativa e operacional: transportes metropolitanos*, dos programas 026 e 701, respectivamente, podem ser correlacionadas ao plano de mobilidade alocado na antiga Setop, atual Seinfra, e em execução, com a colaboração da Agência RMBH (tabela 10).

4.1 O PPAG de Belo Horizonte

Belo Horizonte é a capital do estado de Minas Gerais. Possui a população de estimada de 2.501.576 de habitantes (IBGE),[5] sendo o sexto município mais populoso do país. Constituiu a terceira concentração urbana mais populosa do país, sendo o município-sede da RM de Belo Horizonte. A capital é caracterizada pela predominância do setor terciário em sua economia. Mais de 80% da economia do município se concentra nos serviços, com destaque para o comércio, os serviços financeiros, as atividades imobiliárias e a administração pública.

Para a prefeitura de Belo Horizonte, o PPAG é um instrumento legal normatizador do planejamento de médio prazo da esfera pública, que explica diretrizes, objetivos, programas, ações e metas a serem atingidas, definindo quantitativamente recursos necessários para sua implementação. O PPAG é referência para a formulação dos programas do governo no período de quatro anos e importante ferramenta para se planejar o futuro, pois por meio dele são definidos os investimentos prioritários para os projetos de desenvolvimento da cidade.

Quando relacionamos o PPAG 2018-2021 da cidade de Belo Horizonte e os seus investimentos quanto ao escopo metropolitano estamos estabelecendo um recorte dado pela ótica das FPICs metropolitanas. Após analisar o PPAG identificamos e orientamos a análise a partir de três eixos: mobilidade (transporte intermunicipal e sistema viário), desenvolvimento econômico e gestão metropolitana.

5. IBGE. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>.

TABELA 11
Ações do PPAG 2018-2021

Eixo	Área de atuação	Programa
Mobilidade	Mobilidade urbana	305 – Qualidade do Transporte Coletivo: um direito de todos
Desenvolvimento socioeconômico	Proteção social, segurança alimentar e esportes	132 – Segurança Alimentar e Nutricional na Perspectiva do Direito e da Assistência Alimentar
Gestão metropolitana	Habitação, urbanização, regulação e ambiente urbano	059 – Coordenação da Política Urbana Coordenação da Política Urbana

Fonte: Prefeitura de Belo Horizonte. Disponível em: <https://bit.ly/3bXXkxw>.

O *Programa 305 – Qualidade do Transporte Coletivo: Um Direito de Todos*, da Prefeitura de Belo Horizonte, tem como objetivo oferecer um serviço de transporte coletivo público de qualidade, que garanta tempos adequados de viagem, conforto, segurança e confiabilidade nos deslocamentos de usuários. Este programa diz respeito às linhas de ônibus administradas pela BHTrans, a Empresa de Transporte e Ônibus de Belo Horizonte. Para tal, foi realizado o escopo para a implantação de um Plano de Melhoria do Transporte Coletivo que garanta regularidade, pontualidade, integração e informatização; renovação da frota de ônibus e ampliação do número de veículos de transporte suplementar; ampliação do número de abrigos, ampliação de faixas exclusivas e tratamento de calçadas; melhoria do serviço de transporte por táxi e escolar; aumento do uso do cartão BHBUS; trabalho pela evolução da integração do transporte coletivo municipal com a RM de Belo Horizonte; e Criação do Fundo Perene de Investimentos no Transporte Coletivo.

O *Programa 132 – Segurança Alimentar e Nutricional na Perspectiva do Direito e da Assistência Alimentar*, por sua vez, compõe também o eixo de desenvolvimento socioeconômico. Este programa tem como premissa promover a segurança alimentar e nutricional por meio de práticas de mobilização, formação e educação alimentar, produção e comercialização de alimentos no município de Belo Horizonte, prioritariamente em territórios com alto grau de vulnerabilidade social. Uma vez que Belo Horizonte não possui área rural e é grande consumidor dos alimentos produzidos na RM de Belo Horizonte, o programa considera a comercialização direta de produtores desta RM no Direto da Roça (Programa 308), um projeto municipal, e a compra para os programas de merenda escolar.

Em relação à gestão metropolitana, o PPAG designa o *Programa 059 – Coordenação da Política Urbana Coordenação da Política Urbana* com o intuito de garantir condições adequadas às atividades de monitoramento da captação e aplicação de recursos, fomento ao desenvolvimento socioeconômico no que se refere à gestão metropolitana e gestão do orçamento participativo; garantir a eficiência e a eficácia das atividades de apoio ao planejamento e à operacionalização das diversas políticas públicas municipais. Ao considerar o demonstrativo físico financeiro, pode-se notar que existe uma subação relacionada diretamente com o apoio à gestão metropolitana, para a qual não foi destinado montante financeiro.

5 PROSPECÇÃO DE OUTRAS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO

Quando se trata do orçamento público, particularmente em tempos de crise econômica e de *deficit* fiscais, muito se fala nas despesas públicas. Entretanto, um ponto fundamental a ser observado, e que é também princípio do orçamento público, é o seu equilíbrio, ou seja, o financiamento das despesas deve estar ancorado nas receitas. É de grande importância que os projetos metropolitanos estejam vinculados ao PPAG, à LOA estadual e, a depender do caso, às LOAs municipais. A presença dos projetos nos instrumentos de planejamento orçamentário de médio e curto prazos é uma primeira forma de vincular os recursos destinados à gestão metropolitana.

Além das receitas provenientes do orçamento público, e tendo como cenário um possível esgotamento dos recursos próprios estatais, as PPPs surgem como uma alternativa de financiamento e apoio à gestão dos projetos metropolitanos. As PPPs foram introduzidas no país por meio da Lei nº 11.079/2004, e se assentam na admissibilidade da participação do setor privado em novos investimentos em infraestrutura.

Os projetos metropolitanos envolvem, em grande parte e tendo em vista o caráter das FPICs, obras e investimentos significativos, como demandam as áreas de habitação, saneamento e transporte público, por exemplo. As PPPs são um instrumento controverso e bastante contaminado por pontos de vista ideologizados, mas, de qualquer forma, elas se prestam a angariar recursos para projetos específicos. A Agência RMBH teve uma experiência com uma PPP na área de saneamento. A modelagem foi realizada de acordo com as premissas do projeto, mas, com a mudança na gestão governamental, prevaleceu o entendimento de que a modelagem deveria ser refeita.

A PPP não foi realizada com recursos do FDM, mas articulada pela Agência RMBH em um convênio com o BID. A captação de recursos externos é uma forma de obter recursos para investimentos já praticada na administração pública, e que exige uma *expertise* na elaboração do projeto. Cabe ressaltar que, a título de recursos externos, encaixam-se aqueles obtidos em âmbito internacional e em parcerias com a União, sendo que todas as modalidades podem ser firmadas nas instâncias nacional ou internacional. Os convênios e contratos de repasse são as modalidades de financiamento de políticas públicas com outros entes federativos, sendo estes os mais utilizados. Contemplam as fases de proposição, celebração, execução e prestação de contas. A diferença entre as duas modalidades é a de que nos contratos de repasse existe a intermediação de uma instituição ou ente financeiro estatal entre os entes proponente e concedente, mas em ambas os recursos são liberados sem nenhum tipo de contrapartida ou cobrança de juros, exigindo-se prestações de contas.

Outras maneiras de custear projetos também podem ser pensadas para a seara metropolitana. É possível utilizar recursos não reembolsáveis e financiamentos, que são operações de crédito. Na modalidade dos recursos não reembolsáveis, não incidem custos financeiros e nem reembolsos, mas é exigida uma contrapartida financeira do ente e a prestação de contas. Os financiamentos são os recursos advindos das chamadas *agências de fomento*, instituições financeiras que, *grosso modo*, oferecem linhas de crédito para a administração pública com juros subsidiados. O *Manual para Instituição de Pleitos* (MIP 2019), da Secretaria do Tesouro Nacional, aponta ainda que alguns requisitos específicos para a contratação de operações de crédito, como a "existência de dotação na lei orçamentária para o ingresso dos recursos, o aporte de contrapartida, os encargos decorrentes da operação" (Brasil, 2019, p. 169) e a "existência de previsão no plano plurianual" (Brasil, 2019, p. 169). As duas últimas modalidades de captação também podem contemplar a entrada de recursos na forma de convênio, dado que a plataforma de gestão de convênios no âmbito da administração pública é avançada e permite maior transparência.

No caso da RM de Belo Horizonte, o FDM como estratégia de financiamento está deixando a desejar. Ciente disto, a Agência RMBH tem realizado diversas atividades de aproximação com gestores municipais e estaduais, com o intuito de realizar ações de sensibilização e conscientização, tanto para a questão metropolitana em si, quanto para a importância de se manter o FDM ativo e em condições satisfatórias de custear os projetos integrantes do PDDI.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão metropolitana encontra-se imbuída de diversos desafios. Nesse contexto, a própria delimitação de RM traz dificuldades inerentes à intervenção no território e às políticas associadas, que não devem ser geridas como um agrupamento de municípios isolados, mas que, do ponto de vista federativo, são considerados entes independentes e autônomos.

Até recentemente havia uma significativa dicotomia entre cooperação e autonomia, o que foi parcialmente solucionado com a promulgação da Lei nº 1.389/2015 (Estatuto da Metrópole), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs instituídas pelos estados e assegura o princípio da prevalência do interesse comum sobre o local.

Para tanto, faz-se necessária a aprovação pela Assembleia Legislativa do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Este é um nó górdio na RM de Belo Horizonte, uma vez que o PDDI encaminhado à Assembleia Legislativa de Minas Gerais em 2017 encontra-se arquivado.

Os autores entendem que a governança na RM de Belo Horizonte avançou e tende a um processo de consolidação, obviamente se não houver qualquer inflexão. O conjunto de normas e o arranjo institucional estabelecido para a RM de Belo Horizonte são sólidos, tendo servido, inclusive, como referência para o Estatuto da Metrópole. A participação social nos órgãos do arranjo ainda é tímida se comparada a outros colegiados de políticas públicas, mas tem se mantido constante e desempenhado reconhecido protagonismo.

O financiamento é o grande gargalo da gestão metropolitana A própria natureza das FPICs demanda investimentos mais robustos, com vistas a custear ações de implementação que efetivem os planos.

Em que pese a existência de outras possibilidades de financiamento, a Agência RMBH ainda é muito dependente do FDM. Portanto, o trabalho de conscientização dos atores governamentais acerca da importância da temática metropolitana é relevante para concretizar as políticas idealizadas no PDDI.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual para Instrução de Pleitos (MIP) Operações de Crédito de Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília: Ministério da Economia, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2UAtQNS>.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. **Diário Oficial**, Minas Gerais, 13 jan. 2006a.

_____. Lei Complementar nº 89, de 12 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte. **Diário Oficial**, 13 jan. 2006b.

_____. Lei Complementar no 107, de 12 de janeiro de 2009. Cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). **Diário Oficial**, Minas Gerais, 13 jan. 2009.

VALE, C. G. S. **Arranjo institucional de gestão metropolitana**: o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 2019. 110 f. Monografia (Graduação) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BELO HORIZONTE. Lei nº 11.210, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2018-2021) para o período 2020-2021. **Diário Oficial**, Belo Horizonte, 27 dez. 2012.

GARZON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.

MINAS GERAIS. Decreto nº 44.602, de 22 de agosto de 2007. Contém o Regulamento do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), instituído pela Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006. **Diário Oficial**, Minas Gerais, 23 ago. 2017.

_____. Decreto nº 45.212, de 10 de outubro de 2011. Designa os representantes do Poder Executivo na Assembleia Metropolitana de Belo Horizonte. **Diário Oficial**, Minas Gerais, 11 out. 2011.

_____. Decreto nº 45.646, de 15 de julho de 2011**.** Altera o Decreto nº 44.601, de 21 de agosto de 2007, que institui o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano de que trata a Lei Complementar nº 88, de 12 de janeiro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Minas Gerais, 16 jul. 2011.

_____. Decreto nº 45.751, de 5 de outubro de 2011. Contém o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte e dá outras providências. **Diário Oficial**, Minas Gerais, 6 out. 2011.

_____. Lei nº 23.288, de 9 de janeiro de 2019. Dispõe sobre a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019 para o exercício de 2019. **Diário Oficial**, 10 jan. 2019.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Everson da Silva Moura

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

SEAP POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL