

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa
das funções públicas de interesse comum (Componente 2)



Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Roberto Mangabeira Unger

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojjikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2)

ipea

Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá

Rio de Janeiro, 2015

FICHA TÉCNICA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea
Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Uniselva)

Coordenação Nacional da Rede Ipea

Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Nacional do Projeto

Marco Aurélio Costa – Ipea

Relatório de Pesquisa

Coordenadora Estadual do Projeto

Rita de Cássia Oliveira Chilleto – Fundação Uniselva

Equipe Estadual

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima – Fundação Uniselva

Teresa Cristina Cardoso de Souza Higa – Fundação Uniselva

Flavyane Rosa Borges - Fundação Uniselva

Colaboradores

André Luis Santos Portela – Prefeitura Municipal de Cuiabá

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

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 da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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 CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA: ASPECTOS POPULACIONAIS E ECONÔMICOS	10
3 ANÁLISE DAS FPICs.....	15
4 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPICs NA RM DO VALE DO RIO CUIABÁ.....	61
REFERÊNCIAS	62
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	65
ILUSTRAÇÕES	66

1 INTRODUÇÃO

A presença de metais preciosos, como o ouro, e a posição geográfica privilegiada de sua capital no território nacional, que faz conservar sua influência política, são fatores históricos do crescimento populacional de Mato Grosso e do seu desenvolvimento urbano. Conforme Borges (2001), ainda que suscetível ao desempenho de atividades produtivas (extrativas, pecuária, indústria canavieira), Cuiabá teve a sua emancipação político-administrativa reconhecida como centro do poder provincial no primeiro quartel do século XIX.¹ Nesse período, a estrutura agrária e o modo de exploração da riqueza da terra não sofreram transformações significativas, permanecendo inalterados o acervo fundiário e as relações sociais de produção pré-capitalistas.

A navegabilidade pelos rios brasileiros favoreceu a integração de Cuiabá aos grandes centros, e essa conexão territorial trouxe impulsos econômicos e sociais (Povoas, 1983). Até os anos 1910 e 1920, foi intenso o trânsito fluvial na Bacia do Prata,² com o rio Paraguai, constituindo-se na principal via de acesso aos mercados nacional (Rio de Janeiro) e internacional (Europa e países cislatinos). As regiões portuárias, Corumbá, Cáceres e Cuiabá, com destaque para a primeira, que era porto alfandegário, escoavam a produção interna (couro, borracha, erva-mate, poaia) e alavancavam os intercâmbios comerciais. Com a mudança de fixos, das bases técnicas e operacionais dos fluxos, especificamente a substituição da matriz de transporte, do fluvial para o ferroviário e, mais tarde, para o rodoviário, novos arranjos espaciais foram formados.

Segundo Egler e Becker (2010), a (des)articulação da rede de poder no território nacional, deflagrada com a primeira constituição republicana (em 1891) e a moderna ideia de nação – ambas implementadas pelo movimento militar-populista –, permitiu a polarização e a hegemonia do Centro-Sul do país, cujo resultado não foi outro senão a macrocefalia urbana. Antes disso, porém, a concentração demográfica decorrente do fluxo de migrantes de outras regiões, a relativa diversificação das atividades produtivas e a prestação de serviços públicos, além da presença e da atuação de firmas privadas em Cuiabá, tornaram-se vetores do processo de desenvolvimento territorial e regional (Rivera, 2012). Então, a espacialidade urbana mato-grossense assumiu outras frentes e contornos, não mais restritos aos interesses eclesiásticos ou político-administrativos, mas vinculados ao modelo urbanístico das regiões centrais.

Desse modo, em Cuiabá, a expansão do núcleo urbano não tinha apenas uma direção; projetava-se em razão da localização das igrejas, do Porto Geral (área portuária), da sede do Poder instituído e da Santa Casa de Misericórdia. Todavia, os prédios públicos e as habitações nas ruas paralelas ao Córrego da Prainha contribuíram no estabelecimento do patrimônio arquitetônico e do desenho urbano. Além disso, os espaços públicos e a ligação leste-oeste do perímetro praticamente definiram o traçado viário da capital (Cuiabá, 2012). Esse espaço, em razão da Guerra do Paraguai (1864-1870) e da implantação de bases militares e núcleos populacionais, foi conurbado na área localizada na margem direita do rio Cuiabá, atual município de Várzea Grande.³

1. Elevada à condição de Cidade em 1818 e declarada capital da província de Mato Grosso em 1835. Com a promulgação da Constituição de 1891, as províncias passaram a ser denominadas estados.

2. A navegação pela Bacia do Prata foi interrompida, temporariamente, por ocasião da Guerra do Paraguai (1864-1870). Quando encerrada a guerra, foi retomado o comércio com Buenos Aires e Montevideú (Povoas, 1983).

3. Desmembrado do município de Cuiabá em 1948.

Devido à atividade de extração mineral no século XVIII, nas relações estabelecidas pelas monções que buscavam os metais preciosos partindo da capital, surgiram municípios como Santo Antônio de Leverger. Outras atividades econômicas se sucederam no território, a produção açucareira, a pesca e o turismo, mas em todas foi mantida a proximidade do relacionamento com Cuiabá. Nossa Senhora do Livramento também surgiu a partir da exploração do ouro, desenvolveu-se na rota de Cuiabá para a antiga capital do Estado, Vila Bela da Santíssima Trindade, em local de descanso para as tropas em marcha no território mato-grossense. Percebe-se a intensidade do relacionamento desses municípios, o que serviu de base para as análises que determinaram a criação da região metropolitana de modo a coordenar políticas de interesse comum.

Após longo período de estagnação econômica, decorrente da crise da cana-de-açúcar e da borracha e do isolamento da capital em razão das péssimas condições de transporte fluvial, os espaços e as funções públicas, na área central de Cuiabá, se alteraram em relação a formas e conteúdo. É de se recordar que a ligação terrestre com Mato Grosso jamais foi concluída com sucesso pela via ferroviária (Estrada de Ferro Noroeste do Brasil)⁴ e, que, apenas em 1915, melhoram as condições de tráfego entre Cuiabá e São Paulo, embora a malha rodoviária estadual seja dos anos 1980 em diante.⁵ Fato é que a geopolítica nacional levou a cabo a expansão da fronteira de recursos, ou melhor, a ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste, com a construção de Brasília e de rodovias federais (Belém-Brasília; Cuiabá-Santarém).

A política desenvolvimentista nacional teve êxito na exploração do território e de seus recursos naturais, e a migração sulista favoreceu a colonização, tanto pública quanto privada, e a difusão de colônias agrícolas. A integração nacional se materializou na “nova” composição do capital, em torno da produção primária – agricultura, pecuária, indústria madeireira, metais e, mais recentemente, da agroindústria. Os projetos e as intervenções governamentais foram de suma importância para a reordenação do território e a inserção das economias internas deprimidas ao circuito capitalista nacional e mundial.

Vilarinho Neto (2009) explica que, a partir do processo de industrialização brasileiro, as cidades se tornaram *locus* para a acumulação do capital, imprescindíveis à manutenção do sistema capitalista. Cada centro urbano, contudo, passou por transformações específicas, de acordo com sua posição geográfica e suas funções no sistema nacional (Santos, 2002). Em verdade, a desconcentração das atividades produtivas no território, ou seja, a implantação da agricultura moderna e dos complexos agroindustriais no interior, nas regiões Centro-Oeste e Norte, incrementou a rede urbana brasileira, produzindo espaços dinâmicos e luminosos, sob o ponto de vista da globalização econômica e da urbanização (Ipea, 2002). Ao mesmo tempo, relevantes espaços ficam à margem dessa complexa teia geográfica de estímulos e fluxos.

Em outros termos, a rede urbana do país, historicamente concentradora e excludente no que se refere à repartição dos benefícios econômicos, sociais e culturais decorrentes da geração de riquezas, se organiza para atender aos interesses do mercado internacional e também para satisfazer a demanda crescente da população urbana, fazendo crescer a oferta de bens e de serviços nos grandes centros. Aliás, as particularidades regionais proporcionaram as condições diferenciadas para a reprodução do capital. Conforme Souza-Higa, Romancini e Nunes (2011), o marco da ocupação e do desenvolvimento de

4. A linha ferroviária chegou até a parte sul do atual estado de Mato Grosso do Sul, em Corumbá. Para mais detalhes, ver Siqueira, Costa e Carvalho (1990).

5. Povoas (1983) afirma que o governo Médici foi responsável pela implementação e pavimentação de estradas nos anos 1950 e 1960.

Mato Grosso foi a divisão territorial, no ano de 1977, que, apoiada em políticas fiscais e na expansão da infraestrutura, promoveu a “interiorização” da população e o crescimento das estruturas produtivas regionais na porção norte da antiga Unidade da Federação (UF).

O avanço do setor primário serviu para fomentar a estrutura urbano-regional, logo, as relações campo-cidade, ainda mais complexas e interdependentes, passaram a imprimir o ritmo da modernização territorial inter e intraurbana mato-grossense, que é um fenômeno do século XX. As fisionomias e as paisagens urbanas justificam a constituição de espaços sociais modernos e progressistas. Bomfim (2010) atribui esse cenário ao papel que Cuiabá desempenha como um espaço de recepção de fluxos migratórios e de capitais. A recente e incompleta reconfiguração da cidade está associada a sua função no contexto e na conjuntura nacional.

A saber, a caracterização do traçado viário e da feição urbanística, demonstrada com riqueza de detalhes por Romancini (2005), comprova o desenvolvimento urbano em Cuiabá. A disposição das ruas, avenidas e estradas, a construção de edifícios altos, a importância dos ambientes públicos (áreas verdes, praças, teatros, igrejas) e os grandes empreendimentos privados sinalizam a ruptura com os padrões então vigentes.⁶ Até o início dos anos 1970, o perímetro urbano da capital não tinha sofrido alterações significativas. Apenas nas décadas seguintes, e para suportar a explosão demográfica e a demanda da população residente e migrante, o poder público veio a delimitar áreas urbanas e de expansão e a investir em intervenções na malha viária (vias urbanas estratégicas) e na criação de núcleos habitacionais, expandindo territorialmente a cidade em todas as direções (Cuiabá, 2007a).

Enquanto isso, parafraseando Monteiro (1987), a transformação do aspecto urbano da cidade de Várzea Grande nos anos 1970 e 1980 foi possível em face da disponibilização de lotes urbanos, antigas terras devolutas municipais, e do aumento do número de loteamentos, conjuntos habitacionais, ruas e bairros. A cidade, marcada pelas contradições sociais provenientes da industrialização local e pela descontinuidade de infraestrutura básica, isto é, de equipamentos públicos, vem progredindo lentamente no enfrentamento dos problemas afetos ao uso e à segregação do solo urbano. Os municípios de Nossa Senhora do Livramento e de Santo Antônio do Leverger vivenciam situação igualmente difícil, aqueles ainda não conseguiram efetivar uma política de urbanização justa, nem se fazerem incluir no processo de metropolização.

A constituição da região metropolitana (RM), no ano de 2009, abrangendo os quatro municípios (Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger) decorreu da percepção do relacionamento histórico dos demais municípios com Cuiabá e da dependência destes em relação aos serviços prestados pela capital. Este fato estabeleceu dinâmicas urbanas particulares nos municípios e no entorno, o que determinou a necessidade de definir as funções públicas de interesse comum (Fpics) e buscar efetivá-las por meio de políticas adequadas, consolidando um pacto metropolitano que atendesse às reais necessidades de uma população em constante deslocamento.

A democratização do espaço urbano é medida que se impõe para o enfrentamento de novos e velhos problemas das “cidades”, uma vez que o crescimento econômico não repartiu satisfatoriamente as possibilidades de trabalho, renda e vida digna para a população. O legado de segregação socioespacial só pode ser extinto com a gestão integrada

6. É indiscutível que essa transição urbanística tenha ocorrido à custa do patrimônio arquitetônico histórico e cultural, especialmente na capital.

e participativa do espaço urbano. Os conflitos pelo uso do solo, a carência de infraestrutura básica (saneamento básico e ambiental) e a dificultosa mobilidade devem ser administrados e as Fpics efetivadas, inclusive na RM do Vale do Rio Cuiabá, cuja constituição recente permite a identificação das dificuldades percebidas, mas não aponta nem garante ainda as soluções necessárias.

2 CARACTERIZAÇÃO DA DINÂMICA METROPOLITANA: ASPECTOS POPULACIONAIS E ECONÔMICOS

A RM do Vale do Rio Cuiabá, instituída em 2009, abrange quatro municípios – Cuiabá, Várzea Grande, Santo Antônio de Leverger e Nossa Senhora do Livramento –, com área total de 21.871,70 Km², o que corresponde a 2,4% do território estadual, e 833.766 habitantes, 27% da população de Mato Grosso.

Os dois maiores municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá – Cuiabá e Várzea Grande – se originaram umbilicalmente conectados pelo rio Cuiabá e vivenciaram, ao longo das décadas, processos de urbanização, sempre sofrendo e exercendo influência mútua. Apresentam, hoje, urbanização significativa, cerca de 98%, e as maiores populações, contrastando com os demais municípios, de características nitidamente rurais. Leverger e Livramento diferem dos primeiros por apresentar pouca população, destacando que, na última década, Livramento foi o único município do grupo que perdeu população. Entretanto, é indiscutível a polarização exercida por Cuiabá na RM do Vale do Rio Cuiabá e entorno.

As relações entre os municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá com a capital ocorrem em distintos níveis de integração, identificando-se mais estreitos vínculos com Leverger e Várzea Grande, ao passo que Livramento definiu fluxos mais consistentes com Várzea Grande.

Quando da criação da RM do Vale do Rio Cuiabá foi instituído ainda o Entorno Metropolitano, com nove municípios, todos apresentando estreitos e históricos vínculos relacionados à prestação de serviços e oferta de equipamentos urbanos com Cuiabá.

Os municípios do Entorno Metropolitano, juntos, têm área de 53.665 km², 5,9% da extensão total de Mato Grosso, com Poconé e Barão de Melgaço constituindo mais que o dobro da área da RM do Vale do Rio Cuiabá, e população de 110.397 habitantes, apenas 3,6% da população estadual. Sua densidade demográfica, portanto, é bem baixa, 2,06 habitantes por km², inferior à média do estado, que é de 3,36 habitantes por km², e distante da densidade da RM do Vale do Rio Cuiabá, que é de 38 habitantes por km².

É incontestável que, ao longo dos anos, vínculos mais estreitos ou menos estreitos se estabeleceram e se consolidaram entre esses municípios. A criação da RM e a posterior constituição da estrutura de gestão – Agência, Conselho e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano –, em 2013, denotam a percepção da importância da gestão integrada entre os municípios, os quais dependem de institucionalização vigorosa para concretizar políticas públicas adequadas e atender às populações envolvidas. Ainda é cedo, porém, para que se percebam suas iniciativas.

O debate sobre metropolização é plural, são diversas correntes teórico-metodológicas, bem como as perspectivas acadêmicas, científicas e políticas. Nesse diapasão, é

precedente a preocupação em diferenciar a realidade social metropolitana do processo de institucionalização da metrópole. Existem, então, duas faces da mesma moeda: a metrópole propriamente dita e vivenciada, elemento estruturador da rede urbana, que define a distribuição de fixos e estimula a circulação dos fluxos (pessoas, mercadorias, investimentos, informações); e a sua ficção jurídica – a RM –, legalmente criada, gerida pelos governantes, assimilada (ou não) pela população (Moura, 2013).

A respeito da política e da governança metropolitana no estado de Mato Grosso, Chiletto, Lima e Borges (2013) forneceram basilares subsídios para compreensão dessa forma de regionalização, de organização do território e dos seus recursos humanos e naturais. Entretanto, a gestão das Fpics, debatida neste trabalho, no âmbito dos temas sobre uso do solo e saneamento ambiental, integra nossa visão sobre a problemática em questão. Por ora, cumpre assinalar que a institucionalização da RM do Vale do Rio Cuiabá está em curso, mas em estágio inicial, tendo em vista as dificuldades para pôr em funcionamento a estrutura básica e operacional de comando e controle social e os desafios para implementar as políticas de alcance intermunicipal.

Com efeito, o espaço híbrido, difuso e complexo, dotado de elevada heterogeneidade de ações e objetos – a metrópole – pode ser caracterizado pelo fator demográfico; o modo e o sistema de produção de riquezas (produto interno bruto primário, secundário e terciário) e a inserção no mercado; os indicadores sociais de desenvolvimento humano (prestação e acesso aos serviços públicos e privados essenciais); e as oportunidades de trabalho, renda e vida digna no território. A metrópole, enfim, é o reflexo da socioeconomia regional,⁷ ainda que seja também resultado de aglomerações, e não somente territoriais. Por conseguinte, dois fatores denunciam o ambiente metropolitano: a população e a renda, porque, em termos numéricos, são expressivos e, espacialmente, indicam rugosidades e tensões no território.

Análises da distribuição da população na RM do Vale do Rio Cuiabá e no entorno, a partir dos dados do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2011, indicam a forte concentração populacional na aglomeração urbana formada por Cuiabá e Várzea Grande, em contraste com os outros dois municípios (IBGE, 2011). A aglomeração registra a taxa de 96,36% da população total da RM do Vale do Rio Cuiabá; e os demais municípios, apenas 3,7%. A urbanização nos primeiros municípios é da ordem de 98%; e nos demais, 35,7%, em Leverger, e 32,1% em Livramento. Os dados configuram situações distintas que precisam ser analisadas e tratadas por políticas de interesse comum.

Se, na década de 1990, os municípios da aglomeração evidenciaram os maiores índices de crescimento populacional – 20,5% em Cuiabá e 32,10% em Várzea Grande –, inverte-se essa lógica no período 2000-2010, quando decrescem para, 14,70%, em Cuiabá, e 17,9%, em Várzea Grande. Leverger contraria essa tendência e apresenta significativo índice de crescimento, saindo de 3% no primeiro intervalo de tempo para 20,10% no segundo. Este fato pode ser explicado pela proximidade (e a conurbação) com Cuiabá e a infraestrutura mais qualificada se comparado a Livramento, que perde população nos intervalos de tempo citados, oscilando de 16,60% a -5,0%.

Em Cuiabá e Várzea Grande, a densidade demográfica é da ordem de 157,66 habitantes por km² e 240,98 habitantes por km², respectivamente, enquanto na RM do Vale do Rio Cuiabá o índice é de 38,10 habitantes por km², devido aos resultados encontrados em

7. Para mais informações sobre a análise geoeconômica da RM do Vale do Rio Cuiabá, ver Chiletto, Lima e Borges (2013).

Leverger e Livramento – respectivamente, 1,51 habitante por km² e 2,29 habitantes por km². Mato Grosso apresenta valores pouco superiores, da ordem de 3,36 habitantes por km².

Em relação à população de Mato Grosso, a RM do Vale do Rio Cuiabá apresentou em 1990, 2000 e 2010, respectivamente, 29,44%, 29,00% e 27,47% da população total, confirmando perda de população para as demais regiões do estado, particularmente para municípios mais novos e voltados para atividades econômicas da agricultura moderna.

Uma análise comparativa da RM do Vale do Rio Cuiabá com o entorno elucida que este grupo de municípios se assemelha bastante aos menores municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá, Leverger e Livramento, com baixa densidade demográfica e pequena população. Entre eles, Jangada e Barão de Melgaço apresentam populações predominantemente rurais enquanto os demais são majoritariamente urbanos. Poconé e Barão de Melgaço, municípios localizados no Pantanal mato-grossense, são os dois maiores municípios do entorno, com áreas muito superiores aos municípios da aglomeração Cuiabá-Várzea Grande e baixas densidades demográficas, a menor oscilando entre 0,68%, em Barão de Melgaço, e 7,56%, em Jangada.

A região do Vale do Rio Cuiabá recebeu movimentos migratórios de diversas partes do país, logo, a metropolização decorre da interiorização da urbanização. Para Abutakka (2012), a expansão da fronteira agrícola em distintas frentes proporcionou um conjunto variado de formas de apropriação do espaço agrário, sendo determinante no processo de ocupação e povoamento do estado – este conduzido pelo poder público, mas levado a cabo pela apropriação privada das terras e dos recursos. Predominam numericamente na configuração da RM do Vale do Rio Cuiabá aqueles migrantes oriundos primeiramente da região Sul, seguidos daqueles da região Sudeste do país (IBGE, 2011).

Entre crises no setor agropecuário e conflitos de modelos produtivos (moderno e empresarial *versus* tradicional e familiar), o crescimento econômico, nas últimas décadas, perceptível pelo aumento do produto interno bruto (PIB), não passou por tendências recessivas (tabela 1).

TABELA 1
Mato Grosso: evolução da população e do PIB do estado (1960-2010)

Ano	População total	População urbana	População rural	PIB (em R\$ milhão)
1960	889.539	343.569	545.970	-
1970	1.597.090	684.189	912.901	-
1980	1.138.691	654.952	483.739	-
1991	2.027.231	1.485.110	542.121	-
1996	2.235.832	1.695.548	540.284	7.946
2000	2.504.353	1.982.417	521.936	13.428
2010	3.033.991	2.484.838	541.153	53.023 ¹

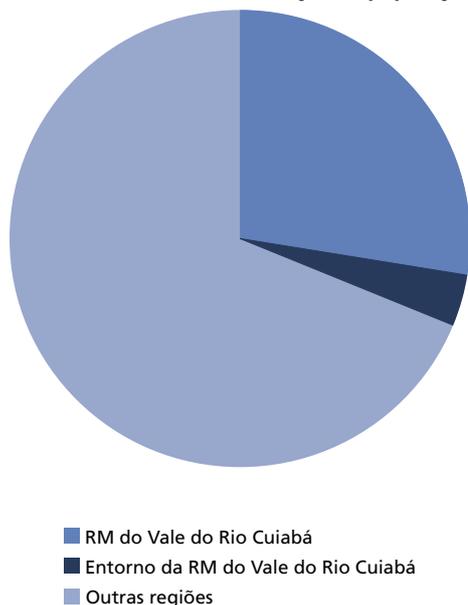
Fonte: IBGE (2010b) e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Mato Grosso (Seplan/MT) (2005; 2011; 2012).
Nota: ¹ Resultado referente ao ano de 2008.

Isso, porém, não significa que foram criados postos de trabalho em quantidade suficiente, nem que a massa de trabalhadores encontrou, nas cidades, as condições de vida urbana necessárias. Em detalhes, reportando Souza (2007), a ocupação dos espaços amazônicos tem momentos distintos. A título de informação, entre as décadas de 1960 e 1980, os migrantes tinham destino certo, buscavam os novos municípios, as áreas a serem colonizadas e as grandes fazendas. Já na década de 1990, desativadas certas frentes

de trabalho na agricultura e decomposta parte das regiões de oportunidades no estado, uma massa pobre, sem ocupação e desprovida de moradia ocupou os bairros periféricos da aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande.

Pois bem, a análise demográfica pode tratar ou considerar o elemento humano como trabalhador ou população economicamente ativa; consumidor; ou habitante. Para este trabalho, é especialmente caro tratar a cidadania metropolitana, a população e o seu bem-estar no território, a partir do acesso das Fpics. O cenário atual mostra que 27% da população do estado de Mato Grosso, que é de 3.035.122 habitantes, é metropolitana. No entanto, a concentração demográfica está restrita aos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, que possuem altas densidades. Os indicadores sinalizam que o restante da população estadual vive em mais de 130 municípios, cidades pequenas em maior número, mas também cidades médias ou polos regionais, como Rondonópolis, Sinop, Cáceres, Tangará da Serra e Sorriso (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Mato Grosso: distribuição da população (2010)



Fonte: Censo Demográfico/IBGE (2011).

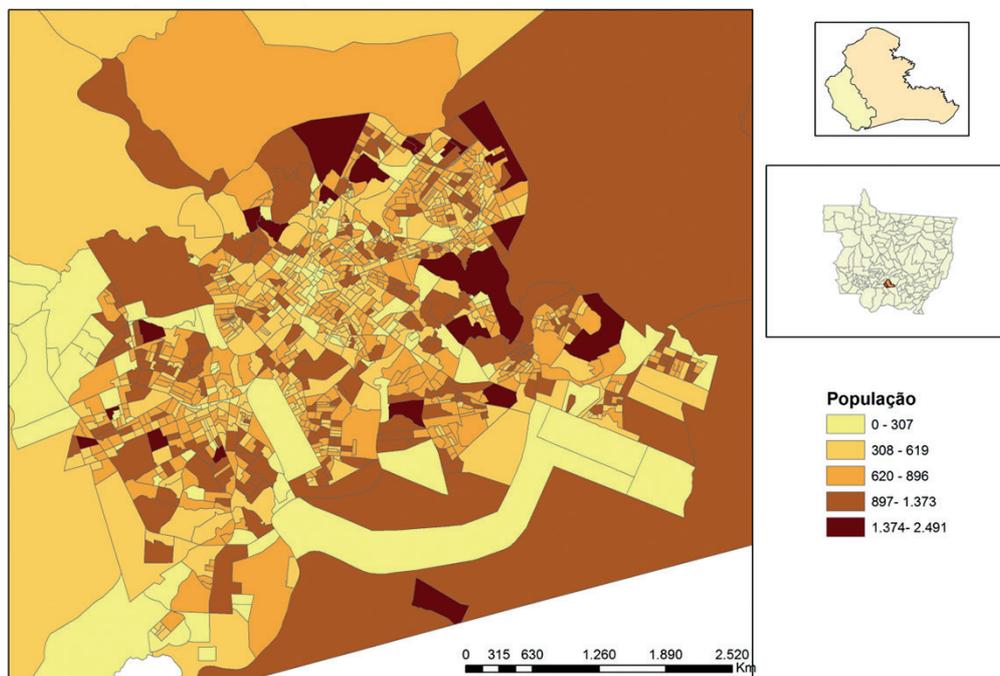
Nota-se que Cuiabá, centro político e administrativo do estado, e região prestadora de serviços terciários modernos, historicamente, atrai fluxos populacionais. Várzea Grande possui bom desempenho nos setores industrial e terciário, sua situação espacial (conurbada à capital) é decisiva para o seu desenvolvimento socioeconômico. O mesmo não ocorre com os municípios metropolitanos menores – Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger – nem com os municípios do entorno; a metropolização concentra os efeitos positivos da urbanização na área conurbada.

Na macrozona urbana da capital, todas as regiões (norte, sul, leste e oeste) têm uma população superior a 100 mil habitantes, sem nenhuma expressiva diferença numérica entre elas (Cuiabá, 2007b). No entanto, a região sul, por ter a maior área urbana (12.863,20 hectares), possui baixa densidade populacional (9,14 habitantes por hectare). Já as regiões

norte, oeste e leste, possuem área menor e maior densidade populacional,⁸ certamente resultado da influência direta não só do centro histórico e comercial da capital mas das centralidades urbanas, tais como: o Centro Político e a avenida Historiador Rubens de Mendonça (também conhecida como avenida do CPA); Parque Mãe Bonifácia e a avenida Miguel Sutil. O saldo populacional na RM do Vale do Rio Cuiabá e a sua distribuição no território indicam a apropriação e a disputa pelo uso do solo metropolitano (mapa 1).

MAPA 1

Cuiabá-Várzea Grande: variação da distribuição populacional na aglomeração urbana



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, disponível em http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/.

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

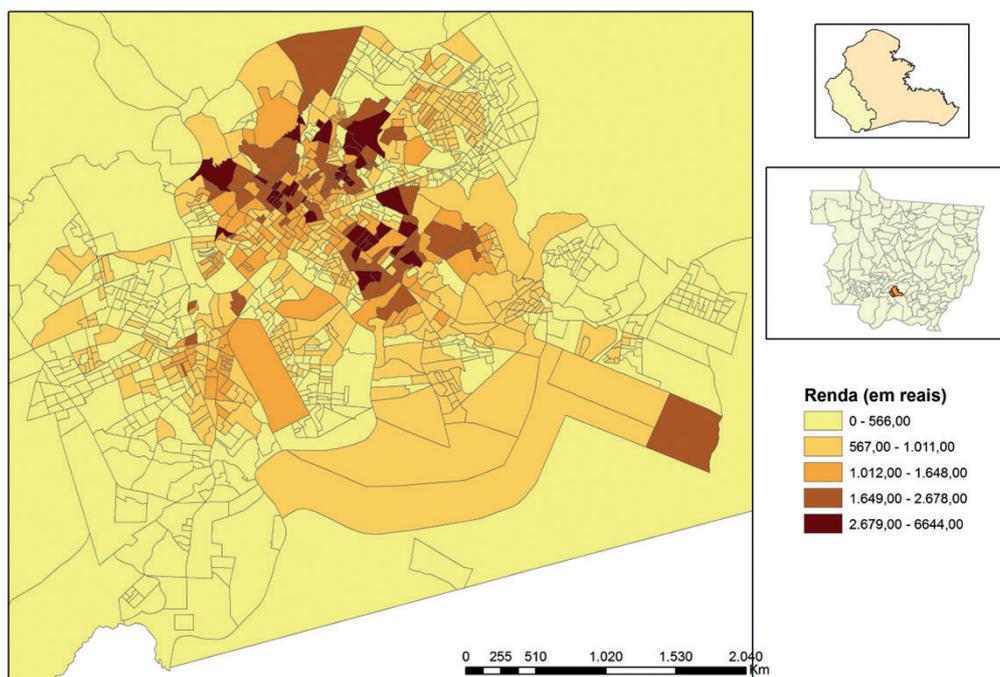
Tanto em Cuiabá quanto em Várzea Grande, observa-se a expansão da periferia, porém, o surgimento dessas novas terras urbanizadas nem sempre é resultado do movimento de evasão da população de renda baixa, que geralmente é forçada a se retirar de áreas centrais devido à especulação imobiliária. Por exemplo, a ocupação do extremo leste, na capital, nos bairros Jardim Imperial, Jardim Universitário, Recanto dos Pássaros, Santa Cruz e Morada dos Nobres e também na área de expansão urbana, reflete a dinâmica do capital imobiliário e a reestruturação urbana. Nessa região supracitada, foram realizados loteamentos e construídos condomínios horizontais e verticais de médio e alto padrão. O mapa 2 aponta as áreas mais valorizadas na metrópole mato-grossense.

A apropriação de áreas periféricas também ocorre no município de Várzea Grande. Esse processo ora associa-se às ocupações irregulares, ora à pressão do mercado imobiliário e, via de regra, em ambos os casos, sem o devido amparo legal, isto é, os instrumentos para regulação do uso do solo urbano municipal são inexistentes ou ineficazes, permanecendo

8. A região norte tem 3.070 hectares e 104.536 habitantes, o que corresponde a 34,05 habitantes por hectare. A região oeste tem 4.707 hectares e 112.197 habitantes, o que dá 23,84 habitantes por hectare. A região leste tem 4.553 hectares e 140.178 habitantes, ou seja 30,78 habitantes por hectare (Cuiabá, 2007a).

inerte o poder público ou tomando providências retardatárias de consequências paliativas. Em função disso, a delimitação do perímetro urbano do município é um problema jurídico, já que a ordenação territorial do solo e a incorporação da terra urbana pelos agentes produtores do espaço não respeitam critérios políticos e técnicos afetos à capacidade da municipalidade de atender a essas demandas criadas na periferia. O entendimento do espaço urbano-metropolitano deve ser buscado a partir da integração das políticas públicas, isto é, das Fpics.

MAPA 2

Cuiabá-Várzea Grande: distribuição da renda na aglomeração urbana

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, disponível em http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/o_atlas/o_atlas_/.

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

3 ANÁLISE DAS FPICS

A Constituição estadual de Mato Grosso, em seu Artigo 175, define Fpics como aquelas funções públicas que atendem a mais de um município ou que, de algum modo, quando realizadas por parte de um único município, causam impacto nos demais. Podem ser considerados fatores da metropolização no estado: a expansão urbana e a localização de obras ou empreendimentos de grande impacto urbanístico e ambiental; o sistema viário e o transporte intermunicipal; e o parcelamento do solo.⁹

A competência estadual para criação de região metropolitana, microrregiões e mesmo aglomerados urbanos também está prevista na Carta. A intenção do poder público não pode ser outra senão a organização, o planejamento e a execução das Fpics, mediante a atuação de órgãos e instâncias de gestão intermunicipal ou metropolitana (Conselhos de

9. Mato Grosso. Constituição do estado de Mato Grosso. Disponível em: <<http://www.al.mt.gov.br>>. Acesso em 10 de out. 2013.

Desenvolvimento, por exemplo). É inadmissível, juridicamente, a limitação da autonomia política, financeira ou administrativa dos municípios. Na verdade, o estado deve contribuir na oferta desses serviços públicos a preços acessíveis e com qualidade.

A abordagem das Fpics foi pormenorizada apenas nas leis que trataram diretamente das RMs. Desse modo, com a aprovação da Lei Complementar (LC) nº 340/2008, que dispôs sobre a instituição e a gestão de RMs no estado de Mato Grosso, é que foi retomado o tema. Em seu Artigo 2º, o instrumento legal destaca a interdependência das Fpics da seguinte forma:

atividades ou serviços de natureza local, cuja realização seja de interesse de mais de um dos municípios (...) ou cuja realização, por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou não atinja aos objetivos propostos ou cause impacto nos outros municípios integrantes da RM.¹⁰

A lei enfatiza os objetivos da gestão das Fpics – a promoção do desenvolvimento econômico e social da RM, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos da sua polarização. Acrescenta ainda que as Fpics devem ser planejadas de forma integrada e concretizadas por meio de órgão de gestão, com a participação dos municípios envolvidos e do governo estadual. Ficaram a cargo das leis complementares de criação das RMs as especificações das Fpics, conforme o escopo da nova região político-administrativa, e da estrutura básica de gerenciamento metropolitano.

O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é o organismo incumbido de definir quais são as Fpics de cada região metropolitana, devendo orientar e coordenar a execução destas junto aos municípios abrangidos. Além disso, deve fomentar a articulação intermunicipal e social no âmbito da RM, ou seja, proporcionar aos órgãos públicos e instituições federais, estaduais e municipais, as organizações privadas e os setores da sociedade civil organizada a possibilidade de canalizar forças na perspectiva de concretização do planejamento e da gestão integrada das Fpics.

O Órgão de Desenvolvimento Metropolitano também se encarrega da articulação entre municípios, estado e outros setores públicos e privados, todavia, seu foco de atuação é trocar informações e conjugar esforços políticos, visando à captação de recursos, instituir carteira de projetos, desempenhando atribuições necessárias ao atendimento e à satisfação do bem comum metropolitano. De outra banda, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano deve dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações dele decorrentes.

A estrutura básica de gestão metropolitana, prevista genericamente na LC nº 340/2008, é complementada por outras leis, como a LC nº 359, de 27 de maio de 2009, e a LC nº 499, de 22 de julho de 2013. A primeira normativa estadual citada criou a RM do Vale do Rio Cuiabá, definindo os municípios integrantes e constituiu o Entorno Metropolitano, possibilitando a participação de todos os envolvidos no planejamento e execução das Fpics definidas.

Essa lei ratificou o conceito legal de Fpic e ainda inovou no que se refere à relação das áreas sociais: desenvolvimento socioeconômico, planejamento do uso e da ocupação do solo, acessibilidade e mobilidade, saneamento ambiental, preservação e conservação do meio ambiente, desenvolvimento urbano e políticas setoriais (habitação, saúde, educação, segurança, turismo, esporte e lazer, entre outras). Essas funções devem ser executadas em

10. Mato Grosso. Lei Complementar nº 140, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a instituição e a gestão das regiões metropolitanas no estado de Mato Grosso e dá outras providências.

regime de colaboração entre as UFs, com base nas diretrizes e instrumentos definidos do Plano Diretor Participativo Integrado (PDPI), a ser aprovado por instância de deliberação a ser criada na forma de lei.

A LC nº 499/2013 instituiu a estrutura de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá, reiterando conteúdo da LC nº 340/2008 e sendo mais específica no que se refere aos órgãos e instâncias de gestão. Então, foram criados o Conselho Deliberativo (Codem) da RM do Vale do Rio Cuiabá, a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (Agem) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O quadro 1, a seguir, expõe as respectivas atribuições dos entes metropolitanos.

QUADRO 1
RM do Vale do Rio Cuiabá: órgãos de gestão

Codem	Orientar o planejamento e a gestão integrada das Fpics, bem como a execução destas.
	Constituir <i>câmaras</i> setoriais ou temáticas voltadas às discussões das políticas públicas.
	Definir novas Fpics.
Agem	Realizar estudos e pesquisas que viabilizem o planejamento e a integração da gestão das Fpics.
	Articular ações e projetos com os municípios metropolitanos e do entorno, com o objetivo de conjugar esforços para o planejamento e para a gestão das Fpics.
	Assessorar e propor diretrizes e critérios para assegurar a compatibilidade dos planos diretores dos municípios integrantes da RM com o PDPI, no tocante às Fpics.
Fundo de Desenvolvimento Metropolitano	Dirimir conflitos relacionados às funções públicas de interesse comum, no âmbito da RM e entorno.
	Dar suporte financeiro ao planejamento e a efetivação dos planos, programas e ações relacionadas às Fpics.

Elaboração dos autores.

Como já foi dito, a execução das funções públicas de interesse comum ocorrerá de forma compartilhada pelo estado e municípios (LC nº 359/2009). Os agentes públicos e políticos envolvidos na execução das Fpics devem adotar as medidas legais necessárias ao estabelecimento de procedimentos administrativos que compatibilizem suas atividades com as diretrizes de desenvolvimento e os padrões de desempenho dos serviços na RM do Vale do Rio Cuiabá; à definição de base orçamentária que promova os recursos necessários à participação no financiamento dessas funções; à fixação de normas de compatibilização com o interesse comum metropolitano; e ao estabelecimento de outras medidas necessárias à participação na efetivação das Fpics. A consolidação do planejamento e da gestão na RM do Vale do Rio Cuiabá há de respeitar o que for estabelecido no PDPI, proporcionando o efetivo cumprimento dos deveres públicos por parte da estrutura de gestão metropolitana, que está em fase incipiente de funcionamento.

3.1 Análise da governança da Fpic uso do solo

A área metropolitana em estudo tem um histórico de ocupação que reporta às atividades de exploração econômica no estado (inicialmente a extração mineral, no século XVIII, seguida pela extração vegetal e agropecuária). O governo federal buscou promover os ciclos econômicos e, ao mesmo tempo, garantir a ocupação territorial. A evolução desse processo pode ser observada a partir da dinâmica da urbanização da capital, reflexo dos distintos momentos vivenciados em todo o estado e, em menor escala, nos municípios contíguos.

Cuiabá concretizou uma área de influência significativa, que envolve os quatro municípios que integram a RM do Vale do Rio Cuiabá e aqueles nove do Entorno Metropolitano, mas atinge o Norte do país e os países da fronteira andina (Souza-Higa, Romancini e Nunes, 2011). Em decorrência das relações estabelecidas,

que repercutiram na configuração socioespacial, estes municípios apresentam estrutura particular, cujo entendimento deve auxiliar na elaboração das políticas mais adequadas à realidade metropolitana.

A capital conformou-se núcleo urbano no século XIX, com as atribuições de fornecer serviços públicos e organizando o espaço urbano por meio de leis e atos normativos. Nessa época, ocorreram desmembramentos territoriais que deram origem aos municípios de Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger, fato que constituiu uma tendência política que teve continuidade no século XX, com o surgimento de outros municípios, a exemplo de Várzea Grande – desmembrada da capital em 1948 – Acorizal e Chapada dos Guimarães (estes dois integrantes do Entorno metropolitano).

Entre territorialidades e representações do espaço metropolitano, os municípios de Várzea Grande, Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento mostram o histórico de ocupação e de povoamento relacionado à funcionalidade que esses núcleos populacionais tinham para Cuiabá. Os municípios metropolitanos menores tiveram seu desenvolvimento influenciado pelas atividades de exploração mineral (Livramento) e por ser passagem das rotas com destino às minas de ouro de Miguel Sutil (Leverger). Já o município conurbado – Várzea Grande –, localizado à margem direita do rio Cuiabá, de acordo com Monteiro (1987), foi funcional para a capital da província de Mato Grosso, viabilizando a defesa militar durante a Guerra do Paraguai (1864-1870).

A partir dos anos 1920, a ligação do sul do estado de Mato Grosso com o restante do país e as políticas de colonização, perpetradas pelo governo federal e por empresas colonizadoras particulares, intensificaram a migração e o desenvolvimento de núcleos urbanos, conforme estudo de Barroso (2008). Observando a formação de Cuiabá e de outras cidades provenientes de zonas auríferas em Mato Grosso, Vilarinho Neto (2009) assegura que a introdução de práticas agropecuárias em território mato-grossense constituiu a base de sustentação econômica e social, transformando o espaço agrário e também o urbano.

Então, o projeto nacionalista de bases urbano-industriais, estruturado na era Vargas, teve relativo êxito na centralização política e na promoção de modernos modelos e valores para as cidades e seus habitantes. As mudanças na paisagem da capital e nas funcionalidades urbanas são analisadas por Romancini (2005). Na visão da autora, essa passagem histórica foi marcada pelo estreitamento das relações políticas e comerciais entre Cuiabá e Campo Grande (Mato Grosso do Sul), reurbanização do centro, novos edifícios e instalações para os poderes públicos e grandes avenidas, enfim, por uma noção de “modernidade” contrária à cultura e à vivência cuiabana.

As políticas federais aplicadas após a década de 1960, aliadas à construção de Brasília, deram início ao novo período de desenvolvimento dos estados do Centro-Oeste, notadamente a Mato Grosso. Com isso, foi possível que Cuiabá se transformasse em um centro regional, apresentando intenso crescimento urbano e rompendo com antigos sistemas e padrões estruturais urbanos característicos da ocupação portuguesa, pautada nas características de assentamento natural no sítio. Cuiabá estabeleceu seu rumo e seu ritmo de crescimento, como um dos polos de ocupação da Amazônia Meridional, consolidando-se como centro de captação e distribuição de investimentos para exploração da agricultura no estado (Rivera, 2009).

Essas iniciativas se embasaram na estruturação de eixos viários como a BR 163, (Cuiabá-Santarém) e a BR 364 (Cuiabá-Porto Velho). De acordo com Cuiabá (2007a),

a capital deixou de ser cidade de “fim de linha” e assumiu posição de destaque no projeto de integração nacional. Contribuiu com essa ação, a construção da Ponte Nova, que liga Cuiabá ao município de Várzea Grande e fortalece a conturbação, no âmbito da aglomeração urbana (somente institucionalizada em 2001). Essa aglomeração urbana se consolidou como expressivo centro comercial e de serviços e representa economicamente o suporte às atividades agroindustriais no estado.

Essa estrutura urbana proporciona o apoio logístico e estratégico. Isso evidencia a especialização das funções urbanas e a complexidade dos equipamentos que fornece para atender às demandas da sociedade nas áreas de saúde, saneamento, habitação, educação, entre outras. Segundo Rivera (2012), as medidas urbanísticas modernizantes não foram suficientes, em virtude do crescimento demográfico na aglomeração urbana, sendo complementadas, nos anos 1970, pela implantação de novo complexo administrativo para o governo estadual e por conjuntos habitacionais na região norte, no Centro Político Administrativo (CPA).

A espacialidade metropolitana remete a fatos pretéritos e a vínculos atuais. De modo mais claro, o adensamento urbano e as centralidades distribuídas em Cuiabá e Várzea Grande impulsionam as funções públicas e as atividades econômicas na aglomeração urbana e na RM do Vale do Rio Cuiabá. Não obstante, o território é marcado pela dinâmica do capital, associada à intervenção moderada dos poderes públicos municipais, o que significa que predominam formas de uso e ocupação do solo orientadas pelos interesses da iniciativa privada que, de algum modo, são acompanhadas por órgãos de planejamento e gestão das cidades de Cuiabá e Várzea Grande. Desta feita, não há que se falar em convergência das políticas públicas para uso do solo metropolitano, muito menos que isso esteja a cargo de um arranjo formal de gestão no âmbito da RM do Vale do Rio Cuiabá.

A normatização do uso e ocupação do solo na RM do Vale do Rio Cuiabá ainda ocorre apenas nas esferas municipais, sem atuação do órgão gestor metropolitano. Percebe-se nos municípios, de forma mais ou menos acentuada, o surgimento da cidade legal, amparada pelo parcelamento formal de lotes, com a devida normatização acompanhada pelas administrações municipais e razoavelmente atendidas pelos promotores imobiliários atuantes. Concomitantemente, a cidade real se desenvolve, com predomínio de parcelamentos informais, irregulares ou clandestinos, com forte pressão sobre áreas públicas, com definição de lotes durante as ocupações, caracterizando áreas com infraestrutura precária, nas quais o poder público atua tardiamente (ou não atua), aplicando sanções ou tentando deslocar a população.

O parcelamento formal busca atender aos imperativos dos zoneamentos estabelecidos nos planos diretores municipais, que muito se assemelham, na definição, ao das diferentes zonas residenciais, industriais, de uso misto, de interesse histórico e ambiental. Cuiabá fez análise da compatibilidade de usos na área urbana, com o intuito de evitar conflitos. O município iniciou os procedimentos de gerenciamento do uso e ocupação do solo à medida que estabelecia os eixos de crescimento da cidade: na década de 1960, concentrados no centro histórico e no entorno; na década de 1970, estabelecendo dois vetores de crescimento: em direção ao CPA e à Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), a nordeste e sudeste da cidade, ambos em processo de instalação na época. A partir de 1980 e 1990, houve certo descontrole nesse processo e foram ocupadas áreas de forma pulverizada no imenso território definido pelo perímetro urbano, cuja ampliação incessante demonstra a ineficiência do planejamento e o descontrole da gestão urbana.

Já na década de 1960, foram registradas as primeiras invasões em Cuiabá e, em seguida, em Várzea Grande. Na capital, as invasões atingiram áreas públicas e privadas, em geral, sem condições sanitárias adequadas, dificultando a posterior instalação da infraestrutura e determinando baixa qualidade de vida pela ausência ou ineficiência de serviços públicos e de equipamentos urbanos, a inexistência de estruturas de lazer e o comprometimento ambiental.

Na década de 1990, foram registradas iniciativas do governo estadual de atender à demanda por moradia na capital, reduzindo as invasões, com implantação do bairro Pedra 90, na região sul. Este bairro, pela distância do centro, permaneceu certo tempo com baixa ocupação. Ao mesmo tempo, se instalaram os condomínios horizontais, que passam a dominar o modelo de urbanização das classes média e alta, com predomínio na região norte e oeste da cidade.

Os condomínios do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) também impregnam suas peculiaridades na área urbana, pela configuração característica, que não se distingue daquelas oriundas do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau). Interessante observar que não se instalam na mesma região da cidade – na verdade em zonas opostas –, caracterizando a segregação socioespacial.

Mais recentemente, a partir da década de 2000, o município de Várzea Grande, devido ao menor custo dos lotes, passou a atrair de forma significativa esses empreendimentos destinados às classes de média e baixa renda – o que imprime características singulares ao território e estabelece pressões imobiliárias para o fortalecimento dos equipamentos urbanos e a ampliação da infraestrutura, com construção de *shoppings centers* e grandes lojas de comércio varejista.

Em decorrência, o poder público municipal, despreparado para a dinâmica que se instala, busca alterar constantemente o perímetro urbano e as leis de uso do solo, para aquiescer às novas demandas imobiliárias, sofrendo resistência do Conselho Municipal das Cidades, que, em Cuiabá e Várzea Grande, são bem atuantes.

Esses fatos comprovam a importância dos planos diretores municipais no que se refere ao ordenamento territorial. Além disso, fica demonstrada a posição privilegiada que os gestores ocupam quando o assunto é aprovação e licenciamento dos empreendimentos a serem instalados. Os planos diretores elaborados para Cuiabá e Várzea Grande, na campanha nacional iniciada pelo Ministério das Cidades em 2006, exprimem, nas leituras das cidades, diversos aspectos que induzem à percepção da realidade metropolitana. Daí decorre a inexorabilidade da condução integrada de políticas que tratam de mobilidade urbana e saneamento, mas isso ainda não se concretizou a partir de uma gestão integrada.

A rigor, as normativas municipais possuem aplicabilidade restrita aos perímetros urbanos e destinam-se diretamente aos agentes produtores do espaço; todavia, a legislação urbanística levada a efeito pelos municípios da aglomeração urbana faz parte do que se entende como planejamento urbano, com reflexos no espaço metropolitano mato-grossense.

Nesse contexto, a questão fundiária é relevante em toda a RM do Vale do Rio Cuiabá, onde ocorreram os processos à revelia da gestão urbana adequada. O Ministério Público e a Defensoria Pública do estado de Mato Grosso têm destacada atuação na articulação para dirimir conflitos desse gênero, tendo o primeiro, por meio da Promotoria Especializada da Ordem Urbanística e Ambiental, promovido a partir da década de 2000, inúmeras ações

de acompanhamento da aplicação da política urbana e especificamente metropolitana, fortalecendo a atuação da equipe técnica constituída e auxiliando na condução de processos de gerenciamento urbano.

3.1.1 Estrutura institucional e normativa

Tendo em vista que a atuação do órgão de planejamento e gestão integrada na RM do Vale do Rio Cuiabá, a Agem, ainda é incipiente, esta análise só é possível individualmente no âmbito dos maiores municípios da RM, os que apresentam processos devidamente registrados.

Em descompasso com o processo de ocupação estabelecido, em Cuiabá, o planejamento urbano foi restrito às intervenções viárias, e o primeiro Plano de Desenvolvimento Local Integrado só foi concluído em 1974, por empresa de consultoria contratada com recursos federais do Serfha. Desse trabalho de planejamento resultaram as primeiras leis urbanísticas da capital:

- Lei nº 1.346/1974, dispôs sobre a delimitação das áreas urbanas e de expansão urbana;
- Lei nº 1.347/1974, dispôs sobre o zoneamento urbano e o sistema viário municipal, abrangeu a hierarquização viária, o zoneamento e os seus respectivos usos e os índices urbanísticos e as penalidades cabíveis;
- Lei nº 1.348/1974, dispôs sobre normas para aprovação de loteamentos urbanos; e
- Lei nº 1.349/1974, instituiu o Código de Obras de Cuiabá.

Na década de 1980, a legislação urbana foi revista consoante orientação técnica da Fundação Prefeito Faria Lima, paulistana, e foram aprovadas as leis:

- Lei nº 2.021/1982, dispôs sobre o parcelamento do solo;
- Lei nº 2.022/1982, dispôs sobre normas de edificações; e
- Lei nº 2.023/1982 dispôs sobre o uso do solo urbano.

Até a década de 1980, quando, segundo o IBGE, Cuiabá tinha apenas 212.980 habitantes, o planejamento do uso do solo era feito pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação que, concomitantemente, efetivava o gerenciamento urbano, analisando e aprovando os projetos de obras e loteamentos, emitindo alvarás, regularizando terrenos, vistoriando e fiscalizando obras, processando e disponibilizando as informações, o que gerava incompatibilidade no cumprimento das distintas atividades.

No ano de 1985, foi criado o Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU), efetivamente implantado na década seguinte. Este instituto deve a sua criação às pressões sociais de diversas entidades ligadas ao desenvolvimento urbano: a Associação Profissional dos Arquitetos (APA), o Instituto de Arquitetos do Brasil/Departamento de Mato Grosso (IAB-MT), a Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário (Ademi), o Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de Mato Grosso (Crea-MT); e o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), que se articularam junto à Câmara Municipal, visando à criação de um órgão específico para cuidar do planejamento urbano da capital.

Dessa forma, o IPDU, incorporando equipe técnica multidisciplinar, inaugurou sua atuação com a elaboração do Plano Diretor no ano de 1992, que contou com certa mobilização e participação social. Por conseguinte, foram debatidas e validadas com a

sociedade a Lei de Gerenciamento Urbano, o Código de Posturas do Município, o Código do Meio Ambiente e Recursos Naturais, além do Código de Obras e Edificações. A política de desenvolvimento urbano adotada já visava ao ordenamento das funções sociais da cidade, propondo o que o Estatuto da Cidade se consolidaria mais tarde, em iniciativa inovadora.

O Plano Diretor de 1992 se baseou em três princípios: o não zoneamento, a ocupação do solo baseada na infraestrutura disponível e o uso do solo compatível com a vizinhança. As leis nele contidas são:

- Lei do Plano Diretor;
- Lei Complementar Municipal de Gerenciamento Urbano (LC nº 004/1992);
- Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo Urbano;
- planos setoriais de desenvolvimento urbano;
- planos locais de Desenvolvimento Urbano;
- outras leis ordinárias e complementares;
- decretos e portarias;
- resoluções do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU);
- normas do IPDU; e
- exposições de motivos e anexos técnicos.

O conteúdo deste plano foi inovador em vários aspectos para a época. Destacamos a importância dada às políticas regionalizadas, tendo considerado a necessidade da criação de uma região metropolitana de Cuiabá, além da vinculação do zoneamento à capacidade e disponibilidade da infraestrutura instalada. A lei de uso e ocupação do solo urbano só foi aprovada mais tarde, no ano de 1997. A criação do CMDU insere a participação social nesse cenário de planejamento e gestão. A partir de então, o conselho se torna importante agente de pressão e controle social, tentando resguardar no processo de urbanização intenso em curso a qualidade de vida dos cidadãos, assim como o modo de vida cuiabano, que compete com a realidade metropolitana.

Para atender à campanha do Plano Diretor Participativo, conduzida pelo Ministério das Cidades, em 2005, foi constituída equipe de técnicos coordenada pelo IPDU, dando início a um processo democrático, embora de alcance limitado, que definiu proposta baseada no macrozoneamento rural e urbano. O plano diretor expressou, nas diretrizes gerais, a necessidade de promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, de forma a combater e evitar o uso especulativo da terra como reserva de valor.

O zoneamento de áreas diferenciadas foi estabelecido visando dar a cada região melhor utilização em função das diretrizes de crescimento, da mobilidade urbana e das características ambientais e locacionais, mediante a observação das condições físicas, ambientais e paisagísticas, de infraestrutura disponível e de usos compatíveis com a vizinhança local. Os critérios estabelecidos para o zoneamento foram os tipos de usos do solo, as categorias de zonas, a ocupação do solo urbano e a infraestrutura existente e a implantar, as situações já constituídas que representam categorias consolidadas, desde que compatíveis com os elementos estruturadores e integradores pertinentes à vizinhança e ao meio ambiente.

Os tipos de uso do solo adotados consideraram o nível de impactos gerados, o porte das atividades instaladas, sua periculosidade, potencial poluidor e aumento de demanda por infraestrutura, determinando quatro categorias: inócua; compatível; impactante; e de alto impacto.¹¹ Diferentes tipos de uso são aplicados a outras categorias de zonas: zona de uso múltiplo, nas quais não se permitem apenas as atividades de alto impacto segregável; zona de expansão urbana, a porção não parcelada no interior do perímetro urbano, destinada à ampliação da ocupação urbana; e zonas urbanas especiais, que requerem tratamento diferenciado pelas peculiaridades que apresentam.

Além do zoneamento realizado, a ocupação do solo em Cuiabá foi definida pela quantidade, intensidade e disponibilidade de área a ser construída, colocando-se a disponibilidade de infraestrutura como a base para diferenciação dos parâmetros em cada trecho de via. Para completar o processo de regulação, o plano ofereceu coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação e limites de adensamento.

Os esforços foram centrados em definir a estrutura geral do plano a ser implantado, mas, como a aplicação de cada ferramenta de planejamento proposta dependia de leis específicas, nada aconteceu. O resultado foi um plano sem metas palpáveis para atendimento.

O município vizinho, Várzea Grande, segundo Garcia (2010), desconheceu por longo período o significado do termo planejamento. As questões urbanas vinculadas à realização de obras ficavam a cargo da Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo, sob a ingerência de secretários municipais e vereadores. O quadro técnico da prefeitura era insuficiente, e a elaboração do plano diretor, já na década de 1990 (Lei nº 1.389/1994), esteve sob responsabilidade de consultoria contratada e resultou modernista, de forte viés ambiental, porém inaplicável.

Na ocasião, foram produzidas as leis de zoneamento, loteamento, código de obras e sistema viário e o código de meio ambiente e recursos naturais. O plano diretor de 1994 permitiu o parcelamento de imóveis rurais para fins de urbanização e implantação de sítios de recreio, em franco desacordo com as leis federais de parcelamento do solo, o que gerou loteamentos periféricos que demandam incessante infraestrutura e geram alto custo para a cidade, situação difícil de ser suportada por administrações públicas deficitárias, como ocorre na maioria dos municípios do país. Da mesma forma, o plano permitiu reservas de áreas urbanas vazias que servem à especulação imobiliária, não atendendo de forma alguma ao cumprimento da função social da cidade.

Com a determinação do Estatuto da Cidade para elaboração dos planos diretores até 2006, o município se mobilizou para contratar consultoria técnica, a ser acompanhada pela Secretaria de Planejamento, sem tradição de atuação nessa área nem informações atualizadas do município para viabilizar um acompanhamento eficiente.

Na elaboração do plano diretor participativo descobriu-se, por inexistência de documentação e de mapeamento confiável e atualizado, que havia incompatibilidade entre a área definida do perímetro urbano (Lei Municipal nº 2.495/2002) e aquela efetivamente ocupada no município, o que gerou problemas de ordem fiscal, jurídica e fundiária (Garcia,

11. Atividades inócuas não apresentam nenhum incômodo. Por exemplo: o uso residencial unifamiliar, que deve apresentar área construída até o limite de 50% da área disponível; atividades compatíveis, que devem ser adequadas à legislação urbana para se integrar ao conjunto; atividades impactantes, que pelo impacto que geram na vizinhança, devem se adequar ao código de posturas, atendendo a padrões mínimos de infraestrutura; e atividades de alto impacto, que necessitam de condições especiais para instalação e funcionamento devido ao nível impactante, ao porte, à periculosidade, ao potencial poluidor e ao incremento da demanda por infraestrutura que geram, subdividindo-se em alto impacto segregável e não segregável.

2010). Tendo em vista os limites das zonas estabelecidos no zoneamento, só há coerência e equivalência entre a cidade legal e a real nas áreas residenciais e comerciais; as demais áreas carecem de compatibilização, o que dificulta a liberação de alvarás.

Esse plano diretor também se utilizou do zoneamento de atividades para definição de usos e ocupações, estabelecendo índices urbanísticos relativos a cada zona, consoante a Lei de Zoneamento Uso e Ocupação do solo Urbano que integra o Plano Diretor Municipal. O macrozoneamento, envolvendo a área total do município, definiu para o território do município de Várzea Grande três macrozonas: a Macrozona Rural (MR); a Macrozona Rural de Interesse de Conservação e Preservação do Patrimônio Ambiental e Cultural (MRCP); e a Macrozona Urbana (MU).¹²

As deficiências observadas nas normas urbanísticas e no gerenciamento urbano repercutem diretamente no ambiente urbano e na qualidade que este oferece. O município, que tem o nome definido pela existência de inúmeras lagoas, tem observado, com o passar do tempo, o aterramento e a ocupação dessas áreas, assim como de outras cuja vocação determinou como áreas de preservação permanente. As medidas urbanísticas modernizantes não foram suficientes em virtude do rápido crescimento demográfico e da concretização da aglomeração urbana. E, mesmo após a constituição da RM do Vale do Rio Cuiabá, é bastante recente a composição do sistema de gestão metropolitano, de modo que não são observados desdobramentos desta ação que impactem no uso do solo.

Importante registrar que, enquanto existiu, de 2001 a 2009, o aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande (Aglurb) tratou do planejamento integrado orientado para o exercício das Fpics (Artigo 1º da LC nº 83/2001) por meio da atuação de um Conselho Deliberativo, subsidiado por dez câmaras temáticas, com assessoramento de uma secretaria executiva.

A câmara temática de habitação e urbanismo, em suas discussões mensais, apreciava o tema do uso do solo urbano. Essa instância de debates facilitou o início das discussões conjuntas entre os municípios de Cuiabá e Várzea Grande, mas não foi suficiente para garantir a consecução de políticas integradas nessa área, exceto a proposição da Câmara setorial de Habitação e Urbanismo, que motivou o convênio com o Ministério das Cidades – firmado em 2007 – para elaboração do Plano Diretor Participativo Integrado e dos planos diretores dos municípios localizados no entorno metropolitano, com enfoque regional que viabilizasse estratégias e políticas integradas (atendendo às Fpics).

Em julho de 2013, a RM do Vale do Rio Cuiabá passou a ter uma estrutura institucional criada para viabilizar a política metropolitana mato-grossense,¹³ e teve início o processo de estruturação, com o intuito de organizar política, técnica e administrativamente o sistema de gestão e mais o que for necessário para possibilitar o exercício das atividades dos órgãos gestores – Conselho Deliberativo, Agência de Desenvolvimento e Fundo Metropolitano.

Uma vez constituída a estrutura orgânica básica do sistema de gestão, espera-se a finalização do PDPI, a submissão das diferentes etapas ao crivo da sociedade civil. Urge, então, colocar em pauta as demandas da população metropolitana relativas à efetividade

12. Interessante destacar que a MR teve como referência o zoneamento ecológico econômico do estado do Mato Grosso, que classificou o território municipal como uma área de usos a readequar para recuperação ambiental. A MU está dividida em três áreas: área urbana de recuperação, conservação e preservação do patrimônio ambiental e cultural; área urbana de ocupação controlada; e área urbana de intensificação da ocupação.

13. Mato Grosso. LC nº 499, de 22 de julho de 2013. Dispõe sobre o sistema de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá, da criação do Codem da região do Vale do Rio Cuiabá, da criação do Fundo de Desenvolvimento (FDM) da RM do Vale do Rio Cuiabá e dá outras providências.

das Fpics no âmbito não mais do Comitê de Assuntos Metropolitanos (CAM) mas dos órgãos competentes, ou seja, do Codem da Região do Vale do Rio Cuiabá.

Os desafios colocados são a inclusão e o envolvimento das municipalidades e dos seus órgãos de planejamento e desenvolvimento urbano, diferenciados por capacidade técnica, poder econômico e interesses subjacentes, isso porque os referidos fatores são indispensáveis à articulação das políticas públicas.

Após a extinção do IPDU, o município de Cuiabá conta com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e a Secretaria das Cidades que, aliadas ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Estratégico (CMDE), compõem um sistema local, definido como Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá (SMPDE), competente para gerir praticamente todos os grandes projetos e empreendimentos urbanísticos na metrópole. Entretanto, as atribuições relacionadas à política urbana não se distribuem de forma organizada entre os entes, havendo superposição e conflito de competências.

Não obstante, a capital dispõe de um arcabouço normativo para regular o uso do solo urbano, destinado a estabelecer regras jurídicas para a localização e exercício das atividades produtivas e estabelecimentos (comerciais, imobiliários, públicos, entre outros). O aparato, à luz das normas urbanísticas federais, é composto pelos seguintes instrumentos legais: Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, Lei de Uso e Ocupação do Solo,¹⁴ além de leis sobre ordenamento territorial, perímetro urbano e hierarquia da malha viária. Nota-se que a legislação urbanística municipal não contempla disposições legais para fortalecimento do pacto metropolitano.¹⁵

A única referência à questão metropolitana presente no plano diretor de Cuiabá trata-se de diretriz geral, desprovida de efetividade, a saber: articular a criação da RM do Vale do Rio Cuiabá com o estado e municípios metropolitanos (Artigo 9º, inciso V), que está desatualizada. Embora seja compreensível a modesta perspectiva municipal, tendo em vista um cenário incerto da política metropolitana mato-grossense, Cuiabá persevera na elaboração de planos setoriais¹⁶ não garantidos política ou financeiramente em uma carteira de projetos ou planos municipais e/ou do estado. A possibilidade de articulação com outras esferas do poder público não é afastada juridicamente, mas tem sua concretização prejudicada, não captando recursos de outras fontes, pelo monopólio das causas urbanas em torno da municipalidade.

A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá é medida que se impõe para a modernização da legislação urbanística, podendo o município de Várzea Grande aproveitar a oportunidade de intercâmbio de experiências de pesquisa e planejamento urbano para aperfeiçoar seus instrumentos legais e estrutura organizacional. As secretarias municipais de planejamento e de desenvolvimento urbano são fundamentais nesse processo, especialmente a última, devidamente habilitada para tratar diretamente das causas sociais.

14. Cuiabá. LC nº 231, de 26 de maio de 2011. Dispõe sobre o uso, a ocupação e a urbanização do solo urbano no município de Cuiabá. Alterada pela LC nº 249 e pela LC nº 256, ambas de 2011.

15. A saber, código sanitário de defesa do meio ambiente e recursos naturais; código de obras e edificações; código de posturas, lei de parcelamento do solo e lei de hierarquização viária.

16. Um bom exemplo é o código sanitário do município, criado pela LC nº 252/2011, que não atentou para o fato de que os serviços públicos de água, esgotamento sanitário e coleta e tratamento de resíduos fazem parte de um problema comum. Nesse instrumento, não foram definidos canais de diálogo nem espaços para atuação conjunta.

Em Várzea Grande, por meio da Lei nº 3.319/2009, foi criada a Agência Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Desenvolvimento Urbano do município, entidade autárquica que substituiu a extinta Companhia de Desenvolvimento de Várzea Grande (Codevag) e assumiu os deveres de contribuir na resolução de problemas fundiários, ambientais e sociais. Porém, a própria vinculação desse órgão da administração pública indireta à Secretaria Municipal de Infraestrutura¹⁷ denuncia a dicotomia expressa na distribuição de poderes e competências para os órgãos gestores. Esta autarquia foi substituída pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em 2012, mantidas as competências originais. O Plano Diretor municipal, LC nº 3.112/2007,¹⁸ incorporava a lei do perímetro urbano, a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo, a lei de parcelamento do solo, a lei do sistema viário e a lei do código de obras e posturas. Contemplava medidas mais incisivas para articulação das iniciativas públicas dentro de um projeto comum, mas, obviamente relacionadas ao Aglurb e não à RM do Vale do Rio Cuiabá.

A análise do conteúdo dos dois planos diretores, informa Garcia (2010), permite constatar que esses planos se utilizaram de zoneamentos que, de forma geral, permitem diversidades de usos e delimitam áreas frágeis, como o centro histórico de Cuiabá. Ambos previram a aplicação de ferramentas do Estatuto da Cidade, mas estas dependem de legislação complementar a ser elaborada e aprovada.

Em função das significativas intervenções viárias para o evento da Copa do Mundo, esses municípios se depararam com a importância de não apenas revisar os planos diretores mas fazê-los em conjunto, despertando para a percepção e a importância das Fpics. Confirmar o compromisso de articulação intermunicipal é um dever dos municípios metropolitanos em tempos de constituição da estrutura de gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá, e também para os municípios que iniciam uma nova fase da política municipal – Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento –, pautada em planejamento estratégico e na definição conjunta de objetivos e intervenções.

Instrumentos de planejamento e gestão

A elaboração do PDPI da RM do Vale do Rio Cuiabá foi decidida em reunião de câmara setorial do extinto Aglurb, no ano de 2007, e definida sua elaboração por meio de convênio celebrado com Ministério das Cidades. A condução da ação foi feita pelos órgãos do estado ligados ao planejamento e desenvolvimento metropolitano, com contribuição da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (Seplan), da Secretaria de Estado das Cidades (Secid) e do Núcleo Especial de Apoio à Campanha do Plano Diretor Participativo em Mato Grosso.

O diagnóstico – leitura integrada das cidades – foi elaborado a partir de debates envolvendo agentes públicos e civis em diversas oficinas temáticas definidas pelos próprios agentes. O convênio firmado com o Ministério das Cidades possibilitou a contratação de consultoria técnica para a elaboração do PDPI em conjunto com a elaboração de dez planos diretores dos municípios do Entorno Metropolitano, em abordagens microrregionais e regionais forçosas às estratégias integradas. A exigência de abordagem regional consistiu em um dos requisitos para o plano de trabalho firmado, com a obtenção de diagnóstico das Fpics para posterior definição de estratégias de intervenção, com estabelecimento de objetivos e metas a serem alcançados.

17. Várzea Grande. LC nº 3.597/2011. Dispõe sobre a criação da Secretaria Municipal de Infraestrutura, revoga a Lei nº 3.450/2010 e dá outras providências.

18. Institui o Plano Diretor do Município de Várzea Grande e dá outras providências.

Uma consequência favorável decorrente da mobilização política em torno dos planos diretores municipais e metropolitano, além do destaque dado às percepções e às estratégias de gestão do território, foi o levantamento do estado da arte do planejamento municipal em Mato Grosso. Desde a vigência do Estatuto da Cidade, em 2001, a instrumentalização da política municipal integra uma agenda positiva dos poderes públicos (e não somente das prefeituras e suas secretarias), mas é a partir do reconhecimento do fenômeno da metropolização no estado, em 2008, que se desperta o interesse pelo planejamento e desenvolvimento urbano com base em instrumentos legais.

Apenas Cuiabá e Várzea Grande têm planos diretores aprovados e vigentes, mas a falta desse instrumento legal é uma realidade vivenciada não só pelos municípios menores da RM do Vale do Rio Cuiabá, mas para aqueles do entorno também. A revisão dos planos diretores de Cuiabá e Várzea Grande é medida que se impõe para a modernização da legislação urbanística. Inclusive, seria produtivo que os municípios aproveitassem a oportunidade para intercâmbio de experiências de pesquisa e planejamento urbano, de forma a aperfeiçoar seus instrumentos legais e a estrutura organizacional.

Projetos de investimento, recursos para o financiamento e controle social

Não estando concluído o plano diretor metropolitano – o PDPI –, ou seja, não dispondo do instrumento legal que estabelece as prioridades e estratégias no âmbito das Fpícs, sem falar nas metas de cobertura e melhoria dos serviços públicos, fica inviável o atendimento às demandas na RM do Vale do Rio Cuiabá.

A expectativa que se tem é a de que uma vez aprovado o PDPI, a Agência de Desenvolvimento e o Conselho Deliberativo da RM do Vale do Rio Cuiabá consigam organizar as propostas intermunicipais, definindo um plano plurianual (PPA) metropolitano, com previsão de ações e recursos para investimentos. Isso é um desafio, afinal, é de conhecimento que os planos diretores dos municípios mato-grossenses carecem de efetividade justamente porque não conseguem vincular princípios e/ou intenções a uma carteira de projetos e porque não dispõem de técnicos para dar continuidade ao planejamento realizado. Neste caso, a organização de equipe técnica adequada à agência metropolitana e à parceria com os municípios se constituirá em solução apropriada ao fortalecimento do pacto e ao enfrentamento das questões.

Pesquisa realizada nos anos de 2007 a 2009, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur), denominada Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, estruturou um roteiro de avaliação do conteúdo de diversos planos diretores em cada estado da Federação. O projeto investigou a aplicabilidade das ferramentas do Estatuto da Cidade, a articulação entre as políticas setoriais expressas nos planos diretores elaborados, assim como a sua implementação nos municípios, auferindo eficácia e eficiência.

As análises dos planos elaborados pelos municípios de Cuiabá e Várzea Grande indicaram, entre outros aspectos, a distância entre o planejamento e a gestão, pois poucos estão sendo efetivamente implantados. Ainda evidenciaram a necessidade de se fortalecer e capacitar o controle social para a atuação junto aos gestores públicos, municipais e estaduais, de modo a garantir que expressem de fato os desejos da sociedade assim como contemplem as populações tradicionais (ribeirinhos, quilombolas e indígenas). Da mesma

forma, expressaram, em um estado com três biomas, a desarticulação entre política urbana e ambiental. Destarte, há muito a aprender e aplicar nessa etapa de elaboração dos planos municipais e do plano diretor metropolitano para que se possa investir no planejamento integrado, colhendo os resultados esperados.

A política estadual está comprometida em subsidiar técnica e administrativamente a estrutura orgânica básica de gestão metropolitana. O objetivo envolve necessariamente a conclusão de todos os planos diretores municipais da RM do Vale do Rio Cuiabá e do entorno e do PDPI e a composição da equipe técnica da Agem dentro do sistema estruturado e a consequente institucionalização dos arranjos de gestão. Nesse sentido, o programa governamental Desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá, previsto no PPA 2012-2015, a cargo inicialmente da Secretaria de Estado das Cidades, desempenha um papel importante, ao passo que organiza as ações necessárias e declina sobre a origem dos recursos para concretização das metas estabelecidas. Com a criação da Agem da RM do Vale do Rio Cuiabá, essas políticas metropolitanas se vincularam à autarquia especial.

Sob a condução da Secid, o PPA 2011-2015 teve as ações voltadas à política metropolitana inseridas no Programa 296/Desenvolvimento da RM do Vale do Rio Cuiabá, com os projetos-atividades enumerados a seguir.

- 1) Projeto Apoio à Implementação de Planos Diretores Municipais e Planos Setoriais – cujos recursos são responsáveis pela elaboração dos planos diretores dos municípios do Entorno Metropolitano em abordagem regionalizada com os municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá. Valores da ordem de R\$ 1,326 milhão.
- 2) Projeto Apoio à Atuação das Câmaras Setoriais da RM – contém os recursos para elaboração do PDPI, o plano diretor metropolitano. Recursos da ordem de R\$ 700 mil.
- 3) Projeto Implantação e Operacionalização da Estrutura Gerencial Metropolitana – com recursos necessários à estruturação dos órgãos de gestão metropolitana. Recursos da ordem de R\$ 800 mil.
- 4) Projeto Capacitação de Atores Municipais da RM do Vale do Rio Cuiabá – com recursos da ordem de R\$ 300 mil.
- 5) Projeto Implementação do Sistema de Informações Interoperável Georeferenciadas (Siigeo) nos municípios da RM e entorno – com recursos previstos de R\$ 1,5 milhão.

Para o orçamento de 2014, os quatro primeiros projetos foram inseridos no programa criado para a agência metropolitana.

Fato é que a escolha de Cuiabá para cidade-sede da Copa do Mundo de 2014 contribuiu para nova fase de planejamento setorial, com vistas às perspectivas intermunicipal e metropolitana. O programa Copa Verde, a cargo da Secretaria Extraordinária para a Copa do Mundo (Secopa), assumiu o compromisso social de realizar o megaevento esportivo na capital e colaborar com o desenvolvimento sustentável do estado de Mato Grosso. Por conseguinte, as ações coordenadas por esta secretaria receberam os maiores volumes de recursos.

- 1) Projeto para Estruturação da Arena Multiuso – recursos de R\$ 213.380.359,02.
- 2) Projeto Estruturação da Área do Entorno da Arena Multiuso – R\$ 137.481.205,95.
- 3) Projeto Estruturação dos Centros de Treinamento – R\$ 63.073.151,60.

- 4) Projeto Estruturação dos Centros de Diversão para a Copa do Mundo do Pantanal (Fan Fest e Fan Parks) – R\$ 20 milhões.
- 5) Projeto Ampliação da Mobilidade e Acessibilidade Urbana na Região Metropolitana para a copa – R\$ 6 milhões.
- 6) Projeto Articulação de Melhoria da Infraestrutura Urbana na Região metropolitana – R\$ 6.255.512,29.

Igualmente voltados ao megaevento, foram previstos para aplicação nas ações de turismo, sob coordenação da Secretaria de Estado para Desenvolvimento do Turismo (Sedtur), obras e projetos do Programa Prodetur, para melhoria da infraestrutura urbana, como urbanização de praças e parques, construção de centros de apoio ao turismo, construção de museu, memorial e pontes com recursos disponíveis da ordem de R\$ 68 milhões nos municípios de Poconé, Várzea Grande, Cuiabá, Nobres e Chapada dos Guimarães. Na área de saneamento, foi previsto o investimento de R\$ 27 milhões em abastecimento de água, rede de esgotos e tratamento de resíduos sólidos em Nobres e Chapada dos Guimarães. Estes recursos são oriundos de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Sem embargo, a modernização do território metropolitano e a adaptação das Fpics às demandas sociais, cada vez mais complexas e plurais, foram tratadas no bojo de investimentos públicos e privados concentrados no setor de transporte e mobilidade urbana, sem passar pelo crivo do CAM, que foi instituído, mas não implementado. Aliás, o estado de Mato Grosso instituiu, em 2008, o Conselho Estadual das Cidades (CECMT), com representação similar à do Conselho Nacional das Cidades, que acompanha, desde então, a aplicação da política urbana no estado, mas desconhece a questão metropolitana, atuando eventualmente na apreciação das etapas do PDPI, no que deverá ser substituído pelo Codem.

Este órgão de acompanhamento social foi criado por meio da LC nº 499/2013 e conta com três representantes do poder público estadual: um da Secid; um da Agem; e um da Seplan.

Conta também com seis representantes do poder público municipal: quatro representantes titulares das prefeituras dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá e dois representantes titulares e dois suplentes das câmaras dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá, atuando em forma de rodízio, alternando-se a cada dois anos.

Conta, ainda, com nove representantes das entidades da sociedade civil organizada atuantes nas Fpics.

Os municípios do Entorno Metropolitano serão convidados a participar das reuniões do conselho, com direito a voz e voto, mediante solicitação formal do presidente do Codem da região do Vale do Rio Cuiabá, sempre que estiver em pauta assuntos e deliberações envolvendo seus respectivos interesses. Estes convidados farão a indicação de um representante da prefeitura e um da Câmara Municipal. O Codem deverá se reunir ordinariamente a cada trimestre.

Atualmente, a participação da sociedade nos rumos da política territorial metropolitana pode até ser apreciada em audiências públicas realizadas eventualmente, porém, o controle social não é exercido conforme mecanismos formais, nem em espaços públicos concebidos para tal fim, como as câmaras temáticas, restando ao Codem assumir essa atribuição.

3.1.2 Análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança metropolitana

Os índices econômicos apontam a concentração da produção e oferta de bens e serviços e indicadores demográficos confirmam a pressão urbana nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande. Certamente trata-se de um espaço urbano dinâmico, com infraestrutura e localização privilegiada na rede urbana brasileira (IBGE, 2008). Os dados da tabela 2 apresentam as taxas de crescimento demográfico e os níveis de urbanização, mostrando as contradições existentes entre as principais cidades e os núcleos urbanos de menor importância nessa região político-administrativa.

TABELA 2
RM do Vale do Rio Cuiabá e do Entorno Metropolitano: indicadores demográfico e de urbanização

Unidade de referência – regiões e municípios	Taxa de crescimento populacional		Grau de urbanização (%)	
	1991-2000	2000-2010	2000	2010
RM do Vale do Rio Cuiabá	2,32	1,55	96,0	96,1
Cuiabá	2,05	1,47	98,6	98,1
Nossa Senhora do Livramento	1,66	-0,50	32,1	36,5
Santo Antônio de Leverger	0,03	2,01	35,7	38,8
Várzea Grande	3,21	1,79	98,1	98,5
Entorno Metropolitano	0,16	0,08	62,8	65,4
Acorizal	1,02	-0,59	47,7	53,1
Barão do Melgaço	-2,73	-0,13	47,3	45,1
Chapada dos Guimarães	2,26	1,38	56,1	61,9
Jangada	3,52	0,85	38,4	38,3
Nobres	-0,14	0,01	79,8	83,0
Nova Brasilândia	-5,48	-2,55	69,8	79,8
Planalto da Serra	–	-0,61	58,0	75,3
Poconé	0,34	0,36	72,6	72,6
Rosário Oeste	-0,74	-0,65	58,0	60,3

Fonte: IBGE.

A aglomeração Cuiabá-Várzea Grande é o principal centro urbano de apoio a toda a rede estadual, já que proporciona serviços terciários especializados e equipamentos públicos de boa qualidade, muito embora a produção seletiva do espaço se ocupe não só em difundir feições paisagísticas modernas mas distintos rendimentos e benefícios para setores do circuito superior e inferior da economia local (Rivera, 2009). O desenvolvimento urbano e socioeconômico da capital contrasta com taxas e índices dos demais municípios (tabela 3) e, ao mesmo tempo, implica desigualdades espaciais relacionadas ao acesso e ao usufruto do meio ambiente urbano por parte da população da RM e do seu entorno.

As centralidades urbanas, praticamente todas situadas em Cuiabá, sugerem padrões espaciais de agrupamento demográfico, econômico ou político e superam a organização urbana monocêntrica, a partir de novas relações de fixos e fluxos no território. A reestruturação intraurbana na capital, especialmente após os anos 1970, foi fomentada pelo poder público e impulsionada pela iniciativa privada, conspirando a favor da constituição de três importantes eixos de desenvolvimento territorial, ou seja, centralidades urbanas, conforme ilustra Romancini (2009) a seguir.

- 1) Goiabeiras, prolongamento da avenida Getúlio Vargas, favorecido pela implantação do *Shopping* Goiabeiras, nos anos 1980, e em processo de valorização imobiliária em razão da presença do Parque Mãe Bonifácia, instalado no ano 2000.

- 2) Avenida Fernando Correa, importante via de acesso à área central da cidade, também é uma área distinta pela localização da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), na década de 1970, do *shopping* Três Américas, em 1996, e de condomínios verticais.
- 3) Avenida Historiador Rubens de Mendonça, estrategicamente pensada para descentralizar funções públicas e administrativas, fazendo da região norte uma centralidade – o CPA –, especial diante das possibilidades de exploração do solo urbano, decorrentes da presença do *Shopping* Pantanal, da subcentralidade da região da Morada da Serra e dos espaços urbanos disponíveis.

TABELA 3
Indicadores econômicos e sociais dos municípios da região VI de planejamento do estado

Unidade de referência	PIB <i>per capita</i> (2005)	Taxa de analfabetismo (%)	Taxa de pobreza (%)
Mato Grosso	13.365	15,8	–
Acorizal	8.408	26,0	55,0
Barão de Melgaço	5.801	22,5	55,4
Chapada dos Guimarães	6.477	20,0	43,3
Cuiabá	12.499	6,1	18,8
Jangada	5.761	27,1	53,6
Nobres	8.443	17,6	37,3
Nossa Senhora do Livramento	4.723	34,1	57,9
Nova Brasilândia	6.065	26,0	46,7
Planalto da Serra	8.201	17,8	38,9
Poconé	4.961	22,0	56,1
Rosário Oeste	6.669	22,1	49,9
Santo Antônio do Leverger	7.860	19,8	50,3
Várzea Grande	7.752	9,0	24,3

Fonte: Mato Grosso (2006).

Notas: ¹ Taxa de analfabetismo (pessoas de 15 anos ou mais) referente ao ano 2000.

² Período de referência: ano 2000.

A década de 1970 ratificou a ampliação horizontal do espaço urbano de Cuiabá, fato que perdurou até meados da década de 1980. A partir de então, foi desencadeado o processo de crescimento vertical, que imprimiu novas características à cidade e facultou a especulação imobiliária na construção de moradias e comercialização de imóveis, na visão de Vilarinho (2008). A análise de Souza (2002) fortalece essas constatações acerca do interesse especulativo na verticalização das cidades, nas quais o solo urbano se torna rentável mercadoria, acessível a poucos.

Na década de 1990, foram implementadas novas formas de produção do espaço urbano na capital, os condomínios horizontais e os loteamentos fechados. Esse modelo de ocupação especializado em grandes áreas privadas e muradas, classificado por Caldeira (2000) como verdadeiros enclaves fortificados, se disseminou nas cidades brasileiras com a ampliação da violência urbana, impactando não apenas a estruturação do espaço urbano como as relações sociais ali estabelecidas. O novo estilo de moradia induziu a transformações no modo de vida citadino, inibindo o convívio entre as classes sociais e ampliando a segregação socioespacial.

Observando as disputas em torno do solo urbano, a municipalidade em questão oferta uma série de instrumentos legais, a exemplo da lei de uso, ocupação e urbanização do solo, do zoneamento ambiental e da hierarquia viária e das vias verdes, e regras urbanísticas na tentativa de reduzir os impactos negativos provenientes da explosão imobiliária e implantação indiscriminada de condomínios e loteamentos. A legislação

urbanística municipal poupa seus esforços quando o tema é a permanência da população em aglomerados subnormais. Os dados sobre o problema habitacional (tabela 4) podem ser maiores se forem consideradas áreas de risco ambiental, ainda assim não são insignificantes.

TABELA 4
Indicadores econômicos e sociais dos municípios da região VI de planejamento do estado

Unidade de referência	Aglomerados existentes	Domicílios permanentes	Domicílios subnormais
RM do Vale do Rio Cuiabá	14	240.640	16.472
Cuiabá	10	165.888	14.789
Nossa Senhora do Livramento	–	–	–
Santo Antônio do Leverger	–	–	–
Várzea Grande	4	74.752	1.683

Fonte: Mato Grosso (2006).

A respeito do drama social presente na segregação do espaço metropolitano, a situação de Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger assemelha-se no que se refere às densidades urbanas (baixas) e falta de planejamento (efetivo) e de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano.

Governança do uso do solo metropolitano: a questão do parcelamento do solo e dos grandes empreendimentos

É inegável a importância da questão metropolitana e da busca integrada de soluções que atendam aos desejos da população reunida nas aglomerações urbanas. Entretanto, deve-se atentar para a importância de promover o disciplinamento da vida urbana e das atividades imobiliárias, com a adequada oferta de estrutura de serviços e equipamentos, com vistas à promoção do crescimento ordenado e coordenado, segundo as políticas públicas de caráter nacional.

A ação do poder público precisa desafiar a livre apropriação do solo urbano e a ocorrência de áreas privilegiadas e destinar investimentos que não favoreçam a segregação socioespacial em curso na cidade de Cuiabá, tendo em vista a dispersão pontual dos empreendimentos conforme a região da cidade (mapa 3).

A multiplicação de grandes empreendimentos induziu esse município a produzir uma legislação adequada ao estabelecimento de regras urbanísticas para tratar de condomínios horizontais e loteamentos fechados. A ação proposta pelo IPDU ao CMDU culminou na LC nº 56/1999 – Lei de Condomínios Horizontais –,¹⁹ que tentou disciplinar a matéria sem ferir a lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766 de 1979).

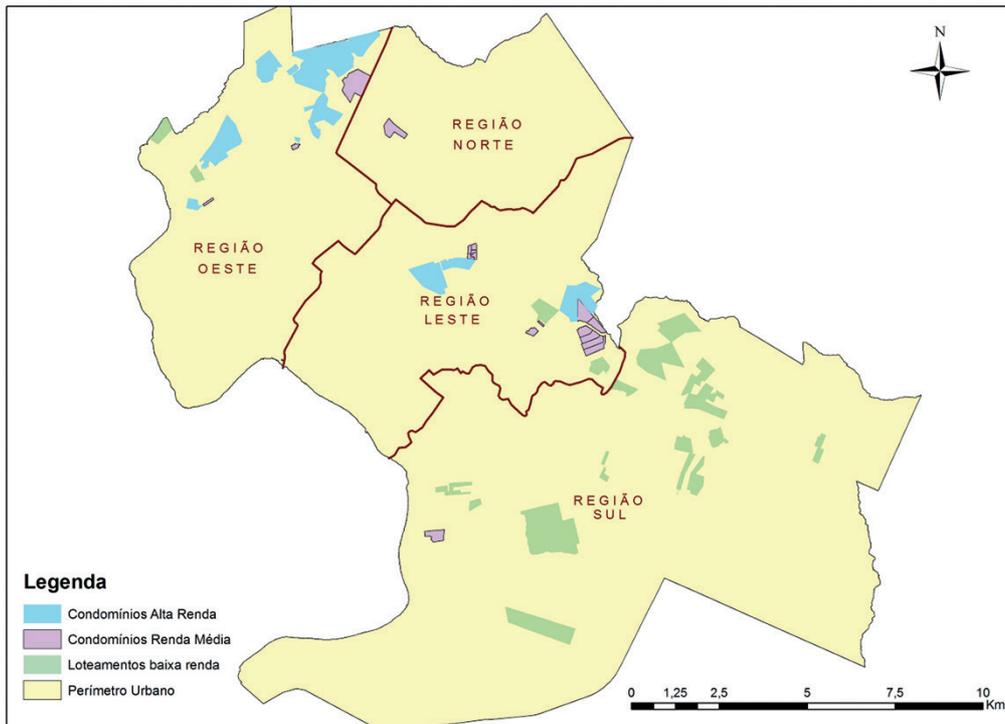
Essa legislação, sem dúvida, foi inovadora ao estabelecer regras e conceitos urbanísticos específicos para os condomínios horizontais, mas não impediu que novos empreendimentos pressionassem a ampliação incessante do perímetro urbano, sem que os vazios urbanos existentes fossem ocupados, imprimindo característica singular ao processo de uso e ocupação do solo.

A criação de novos bairros, com o adensamento das áreas carentes de infraestrutura, determinou o aumento do custo cidade. Isso trouxe a ampliação incessante da demanda por serviços e equipamentos públicos (de saúde, educação, transporte, entre outros),

19. Cuiabá. LC nº 56, de 8 de novembro de 1999. Dispõe sobre condomínios horizontais, também denominados conjuntos residenciais horizontais e dá outras providências.

inviabilizando o gerenciamento urbano conduzido com orçamentos limitados e técnicos incapazes de atuar diante dessa intensa dinâmica urbana.

MAPA 3

Cuiabá: localização dos empreendimentos habitacionais

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Além dos conjuntos habitacionais (MCMV, especialmente), um conjunto de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, promete modernizar o território metropolitano e ampliar a oferta de serviços públicos. Segundo levantamentos na base de dados do PAC, a RM do Vale do Rio Cuiabá deve receber 75 empreendimentos, dos 4.467 previstos para todas as RMs no país, sendo 52 deles em Cuiabá, dezoito em Várzea Grande e sete em Nossa Senhora do Livramento (tabela 5).

TABELA 5

Número de empreendimentos previstos no PAC, por tipo

Tipos de empreendimentos do PAC	Total de empreendimentos
Unidades Básicas de Saúde (UBS)	25
Creches e pré-escolas	21
Urbanização de assentamentos precários	12
Quadras esportivas nas escolas	5
Águas em áreas urbanas	4
Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)	3
Aeroporto	2
Transmissão de energia elétrica	1
Praça dos Esportes e da Cultura	1
Rodovias	1

Fonte: PAC (2012).

Como as ações integradas nessa área não se iniciaram, cabe observar as atribuições da Agem e verificar a interação com os demais órgãos da esfera estadual e os órgãos municipais, articulando as iniciativas ensejadas.

Avaliação da governança metropolitana relativa à Fpic uso do solo

As urbanidades e ruralidades presentes na RM do Vale do Rio Cuiabá não podem prescindir de políticas públicas diferenciadas, as contendas intermunicipais devem ser diluídas a partir de modelos e incentivos adaptados às realidades locais. Nessa ótica, a hegemonia de Cuiabá não é problema a ser diametralmente enfrentado mas, sim, um aspecto do fenômeno da metropolização entre tantos outros, a ser administrado na esfera da articulação metropolitana.

Não se pode analisar a governança metropolitana relativamente ao uso do solo na RM do Vale do Rio Cuiabá, pois este gerenciamento inexistente. Até o presente, orienta esta análise apenas a atuação pretérita do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande no que se reporta à atuação da câmara setorial de habitação e urbanismo, vigente até o ano de 2009.

Estudos de Chiletto (2009) comprovam que o único modelo de gestão integrado já implementado, referente ao aglomerado urbano, foi bastante frágil, e por diversos fatores: pelo incipiente relacionamento desenvolvido pelos atores sociais, pela inexistência de controle social eficiente, pela débil atuação dos técnicos municipais e estaduais. Desse modo, a instância de gestão compartilhada entre estado e municípios não se concretizou, especialmente a governança da Fpic uso e ocupação do solo. Porém, essa experiência serviu para orientar a necessidade da elaboração do planejamento metropolitano, o que veio a se constituir no Plano Diretor Participativo Integrado.

Persistem as expectativas acerca do modelo de gestão integrada a ser concretizado, cumprindo destacar o alerta de Gronstein (2002): o que fará a diferença no futuro será a forma de se apropriar da estrutura existente – institucional, política, técnica ou jurídica – na busca de fortalecer relações horizontais (entre municípios) ou verticais (entre estado e municípios) para a realização de políticas adequadas. Não basta instituir estruturas ou legislações em modelos avançados mas, a partir destas, estabelecer as mais acertadas ferramentas de intervenção, de forma democrática e participativa, para se garantir a legitimidade das ações, o que favorecerá ou não o êxito.

Como o poder público é o responsável pelas intervenções que orientam o ordenamento territorial na área metropolitana, o seu desempenho se imbuí de maior responsabilidade, pois objetiva estabelecer os parâmetros para reduzir as heterogeneidades constantes e formatar o modelo de crescimento urbano adotado para a metrópole. Aspecto importante que resta indefinido é como se dará o gerenciamento metropolitano do uso do solo: por meio da autorização de parcelamentos, desmembramentos e condomínios, por meio de termos de aceitação/anuência ou por outros meios? Há que se estabelecer, ainda, por meio do PDPI, as metas e estratégias que deverão balizar os planejamentos municipais, em conformidade.

3.2 Análise da governança da Fpic saneamento ambiental

A RM do Vale do Rio Cuiabá, localizada na porção centro-sul do estado de Mato Grosso, apresenta características físicas e ambientais diretamente relacionadas com a ocupação do espaço metropolitano e com os problemas socioambientais. O meio ambiente, marcado pela rede hidrográfica do Alto Paraguai (mapa 4) e pela presença de formações florestais

térmico e a ocorrência de enchentes na capital, especialmente nas áreas próximas dos cursos d'água canalizados. Outros problemas, como a incorreta disposição de resíduos e a erosão das margens dos rios, potencializam os danos ao meio ambiente e à saúde pública. Além disso, a poluição atmosférica e o trânsito na área metropolitana, este decorrente da carência de investimentos na infraestrutura viária e no setor de transporte coletivo, prejudicam a qualidade de vida na metrópole.

O equilíbrio e a salubridade ambiental, em risco ante a poluição de rios e solos, gerada pela produção de externalidades negativas oriundas dos domicílios, estabelecimentos rurais e indústrias, são alguns dos desafios a serem enfrentados pelas políticas estaduais e municipais. Nessa direção, o zoneamento socioeconômico ecológico do estado de Mato Grosso (ZSEE/MT) é um marco regulatório, em que pese a Lei nº 9.523/2011²⁰ estar com seus efeitos suspensos em razão de questionamento judicial, uma vez que representa uma análise territorial, classificando áreas e formas de uso e impondo restrições legais.

Parcela das demandas da população metropolitana relacionadas ao meio ambiente urbano – projetos de recuperação, manejo e conservação das áreas degradadas pelas atividades de extração de areia, argila e calcário; planejamento e gerenciamento da bacia hidrográfica do rio Paraguai; plano integrado para despoluição e controle de agentes poluidores na bacia do rio Cuiabá, monitoramento de áreas de preservação permanente; conservação do rio Cuiabá como parte do ecossistema do Pantanal – diz respeito ao efetivo cumprimento da legislação ambiental e ao melhor funcionamento dos Comitês de Bacia Hidrográfica.

Contudo, é recorrente a preocupação com a infraestrutura de saneamento, isto é, com a capacidade e regularidade do abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, coleta de lixo e drenagem. A situação é, de fato, problemática em Cuiabá e Várzea Grande, as maiores cidades da RM do Vale do Rio Cuiabá, onde são produzidos os maiores volumes de efluentes (esgotos domésticos e resíduos industriais), que são despejados sem o devido tratamento nos cursos d'água. Aliado a isso, ocorre o uso indiscriminado de fossas sépticas nos municípios metropolitanos. A tabela 6 mostra um retrato do acesso à água em Mato Grosso e na RM do Vale do Rio Cuiabá.

TABELA 6
Mato Grosso: diagnóstico do abastecimento de água

Municípios estudados/categorias	Nº	População urbana (2007)	Diagnóstico 2015		Demanda 2025 (litros/segundo)
			Satisfatório	Insatisfatório	
RM do Vale do Rio Cuiabá	4	756.189	1	3	2.936
População superior a 250 mil	-	-	-	-	-
População entre 50 e 250 mil	4	391.153	1	3	1.787
População inferior a 50 mil	133	1.107.920	83	50	4.574
Total	141	2.255.262	85	56	9.297

Fonte: ANA (2010).

Nota: ¹ Satisfatório refere-se ao atendimento da demanda até 2015; e insatisfatório à impossibilidade de o manancial e o sistema produtor suprirem a pressão pelo recurso.

Projeta-se uma articulação intermunicipal entre Cuiabá e Várzea Grande, a efetivar-se por meio de consórcio, para o tratamento de água, controle da poluição e preservação do manancial de superfície do rio Cuiabá, entretanto não há nenhum movimento político que indique que esse pretensão projeto terá prosseguimento ou se concretizará. Dessa maneira, o

20. Mato Grosso. Lei nº 9.523, de 20 de abril de 2011. Institui a política de planejamento e ordenamento territorial do estado de Mato Grosso e dá outras providências.

saneamento ambiental enfrenta problemas relacionados à gestão e à efetividade das políticas públicas. A ausência de acordos entre os municípios e o estado repercute também na política metropolitana, ainda sem um marco regulatório para a Fpic saneamento. Pressupõe-se que a recente constituição da Agem/Vale do Rio Cuiabá (julho de 2013) supra essa carência de planejamento e gestão da Fpic e a conduza de forma integrada entre os municípios, atingindo os objetivos.

3.2.1. Histórico e caracterização da gestão da Fpic

O estado de Mato Grosso, na década de 2000, promoveu a descentralização dos serviços de saneamento ambiental, permitindo que as municipalidades encontrassem o melhor modelo de gestão da Fpic em estudo (concessão à iniciativa privada ou prestação pública). Embora sejam perceptíveis os progressos na política pública de saneamento ambiental e a crescente efetividade da Fpic, seguindo uma tendência nacional e regional, são preocupantes as questões administrativas e os problemas operacionais que rebaixam a qualidade e a cobertura do serviço de saneamento, embaraçando a política metropolitana a ser articulada (tabela 7).

TABELA 7
Municípios com algum tipo de saneamento básico, por tipo de serviço

UF	Rede geral de distribuição de água		Rede de cobertura de esgoto		Manejo de resíduos sólidos		Manejo de águas pluviais	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2000	2008
Brasil	5.391	5.531	2.877	3.069	5.475	5.562	4.327	5.256
Centro-oeste	439	464	80	132	446	466	316	423
Mato Grosso	119	139	18	27	126	141	97	98

Fonte: IBGE (2010c).

A rede geral de água é a principal modalidade de abastecimento da população, mas outras formas também são utilizadas (poços artesianos, carros-pipa etc.), porém são complementares. A prestação desse serviço está a cargo das prefeituras municipais ou de empresas que recebem essa delegação. Em Mato Grosso, de 141 municípios, 139 têm serviço de abastecimento de água; em 95 deles, a prefeitura é a única executora do serviço; no restante (44), outros órgãos ou entidades assumem a função pública (IBGE, 2011).

Na RM, Cuiabá concedeu os serviços de água e esgoto à Companhia de Abastecimento do Brasil S.A. (CAB Cuiabá), que trabalha com a perspectiva da universalização do abastecimento de água até 2015. Assim, a municipalidade transferiu a responsabilidade pela execução do serviço a uma sociedade de economia mista, enquanto os demais municípios contam com sistema público, gerido por órgãos da administração.

No tocante ao esgotamento sanitário, os indicadores ambientais são preocupantes, uma vez que há menor cobertura do serviço e acentuada desproporção entre os volumes de resíduo gerado e o de resíduo tratado, sem mencionar a falta de dados disponíveis e confiáveis. As desigualdades entre UFs expressam a desarticulação das políticas públicas e a ineficiência do serviço de coleta e tratamento de esgoto, especialmente nas regiões Norte e Centro-Oeste. Sem embargo, apenas 19% dos municípios mato-grossenses têm coleta de esgoto, e 16% fazem o tratamento do mesmo (IBGE citado por Rodrigues, 2011). Dados técnicos podem ser visualizados na tabela 8.

O contingente populacional urbano, verificado pelo expressivo número de domicílios particulares é, ao mesmo tempo, um elemento da dinâmica demográfica e um fato social que impõe ao poder público o dever de observar as questões de habitabilidade e

de infraestrutura básica das residências – esgotamento sanitário, abastecimento de água, tratamento de resíduos, coleta de lixo, energia elétrica, iluminação pública, calçamento etc. (Mato Grosso, 2012). A cobertura do sistema de abastecimento de água atinge 98% da população cuiabana e 88% da população de Várzea Grande, e somente os municípios conurbados fazem o tratamento de esgoto (Mato Grosso, 2009).

TABELA 8
Rede geral de água e de esgoto ou pluvial por domicílios particulares permanentes do perímetro urbano (2010)

UF/estado/municípios	Rede geral de água				Rede de esgoto	
	Km	Ligações	Unidades	Consumidores	km	Unidades
Mato Grosso	625.339	153.391	663.139	768.073	272.758	176.444
Cuiabá	2.300	32.000	154.113	506.056	625	95.279
RM do Vale do Rio Cuiabá						
Várzea Grande	-	-	61.838	-	76	15.291
Nossa Sra. do Livramento	33	1.116	1.126	1.116	-	21
Santo Antônio do Leverger	-	-	1.726	-	-	88
Acorizal	-	-	898	-	-	5
Barão de Melgaço	-	-	931	-	-	208
Chapada dos Guimarães	-	-	3.269	-	-	135
Jangada	8	906	757	3	-	5
Entorno Metropolitano						
Nobres	-	-	3.435	-	-	60
Nova Brasilândia	-	-	1.010	-	-	14
Planalto da Serra	-	-	641	-	-	55
Poconé	-	-	5.672	-	-	104
Rosário Oeste	73	3.174	2.887	12.696	-	278

Fonte: Censo Demográfico/IBGE (2010b); Mato Grosso (2009).

A falta de dados sobre os demais municípios dificulta a emissão de parecer conclusivo, não obstante, cabe registrar que os municípios polos da RM do Vale do Rio Cuiabá são os principais responsáveis pelos volumes de poluição doméstica e industrial despejados no rio Cuiabá. Fato é que a livre disposição dos resíduos associada à interligação das redes de esgoto e de drenagem agrava a contaminação dos cursos d'água.

Ademais, no estado de Mato Grosso, 114 municípios não possuem rede coletora de esgoto. Dispõem desse sistema 27 municípios e só 23 fornecem tratamento de esgoto. Também por esse motivo é indiscriminado o uso de fossas sépticas e sumidouros e de outros tipos de fossas (rudimentares e secas) como alternativa para o esgotamento sanitário (IBGE, 2010c). A tabela 9 apresenta detalhes acerca do manejo dos resíduos sólidos, que compreende coleta e destinação da externalidade negativa decorrente da produção e do consumo humano na RM do Vale do Rio Cuiabá.

Esses aspectos são importantes para a efetividade da Fpic saneamento ambiental e devem ser trabalhados por arranjos de gestão institucionalizados, à luz da lei metropolitana. Cumpre destacar uma espécie de conflito positivo de competência, pois várias leis especiais (recursos hídricos, meio ambiente, plano diretor, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, entre outras) regulam direta ou indiretamente o uso e a gestão da água e o manejo dos resíduos e impõem os deveres do poder públicos nas distintas esferas governamentais, mas não se integram em uma política de alcance metropolitano, o que resulta em prejuízo à população.

TABELA 9
Coleta e destino do lixo por domicílios particulares permanentes do perímetro urbano (2010)

UFs/estado/municípios	Total de lixo produzido	Total de lixo coletado e/ou destinação			
		Serviço de limpeza	Propriedade	Despejado	
Mato Grosso	755.026	732.125	17.873	2.826	
RM	Cuiabá	154.113	152.231	946	688
	Várzea Grande	61.838	59.150	1.577	712
	Nossa Senhora do Livramento	1.126	1.103	20	2
	Santo Antônio do Leverger	1.726	1.615	110	-
Entorno Metropolitano	Acorizal	898	868	29	1
	Barão de Melgaço	931	781	150	-
	Chapada dos Guimarães	3.269	3.244	20	4
	Jangada	757	732	21	4
	Nobres	3.435	3.363	49	12
	Nova Brasilândia	1.010	991	19	-
	Planalto da Serra	641	625	15	1
	Poconé	5.672	5.386	205	24
	Rosário Oeste	2.887	2.727	141	9

Fonte: Censo Demográfico/ IBGE (2010c).

Nota: ¹ Serviço de limpeza refere-se à coleta de lixo por órgão ou empresa e/ou em caçamba por serviço de limpeza. No que diz respeito à destinação propriedade, foram somados os dados do lixo queimado na propriedade e/ou enterrado. Quanto ao lixo despejado, fala-se naquele que é destinado a terrenos baldios, logradouros ou rios.

Marizete Caovilla (2010) apresenta essa situação política *sui generis*, ainda assim descreve um cenário setorial em constante aperfeiçoamento, haja vista as seguintes fases de planejamento: *i*) nas décadas de 1960 e 1970, criação da Companhia de Saneamento do Estado de Mato Grosso (Sanemat) e sua adesão ao Plano Nacional de Saneamento (Planasa), instituído para elevar a cobertura e a qualidade do serviço no país; *ii*) aplicação de recursos públicos em obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário, no final da década de 1970 e anos 1980; e *iii*) reestruturação do setor em razão da extinção do plano e da situação financeira da Sanemat, incapaz de arcar com investimentos e melhorias no saneamento básico, e municipalização dos serviços de água e esgoto a partir do Decreto nº 1.802/1997.²¹

Nos anos 1990, a reforma do papel do estado e a consequente redução de suas funções relacionadas à administração de órgãos públicos prestadores de serviços com valor econômico, geraram novos princípios e práticas na sociedade brasileira e na economia nacional. A ruptura do modelo estatal implicou privatizações e formação de monopólios privados, especialmente em setores estratégicos nas grandes capitais e regiões metropolitanas. Em Cuiabá, problemas gerenciais, crise financeira e a prestação deficitária do serviço público forçaram a adoção de medidas modernizadoras (ou neoliberais) no setor do saneamento ambiental, resultando em licitação e entrega do serviço de água e esgoto à CAB Cuiabá, em abril de 2012, por meio de contrato de concessão com prazo de trinta anos.

Estrutura institucional e normativa

A gestão descentralizada dos recursos hídricos, por expressa previsão legal, força uma postura proativa dos entes federados e a construção de ambiente democrático para discussão de assuntos de interesse da coletividade, como a qualidade do abastecimento de água. Esses avanços afetos à matéria administrativa ambiental, decorrentes de disposições

21. Mato Grosso. Lei nº 1.802, de 5 de novembro de 1997. Dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para a condução do Processo de Municipalização dos Serviços Públicos de Saneamento Básico.

da Constituição Federal (CF/1988), da Lei nº 9.433/97²² e da Lei nº 6.945/97²³ (Políticas Nacional e Estadual de Recursos Hídricos), importam mudança na forma de gerir o bem comum.

O estado de Mato Grosso e a RM do Vale do Rio Cuiabá seguem um modelo de gestão descentralizada, todas as cidades são responsáveis pelo serviço em questão, podendo se observar um cenário de parcerias entre poder público e iniciativa privada, isto é, empresas assumem determinadas funções no âmbito na gestão da Fpic Saneamento. Não obstante, não há um órgão estadual competente para uma integração dos sistemas de abastecimento nem para gestão ambiental urbana integrada, fatores que podem indicar uma falha concernente ao pacto federativo.

A Sanemat, criada pela Lei nº 2.626/1966 e pelo Decreto nº 120/1966, responsável pelos serviços de água e esgoto, bem como pelo planejamento, administração e execução setorial, atuou nessa área por mais de trinta anos, buscando uma gestão técnica e integrada (estadual) dos sistemas de abastecimento de modo a atender à demanda da população mato-grossense. Devido aos problemas financeiros e à insatisfação dos municípios com a prestação dos serviços de água e esgoto nos anos 1990, a Sanemat foi extinta pela Lei nº 7.358, de 13 de dezembro de 2000.²⁴

Em 1999, foi criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (Ager/MT), pela Lei Ordinária nº 7.101, de 14 de janeiro. Suas competências consistem em controlar e fiscalizar e, se for o caso, normatizar, padronizar, conceder e fixar tarifas dos serviços públicos delegados, em decorrência de norma legal ou regulamentar, disposição convenial ou contratual, ou por ato administrativo, do estado de Mato Grosso, suas autarquias e fundações públicas ou entidades paraestatais, em especial: saneamento; energia elétrica; rodovias; telecomunicações; portos e hidrovias; irrigação; transportes intermunicipais de passageiros; aeroportos; mineração; inspeção de segurança veicular; distribuição de gás canalizado; e outros.

A Ager poderá exercer as funções de regulação, controle e fiscalização dos serviços de competência da União e dos municípios mediante delegação efetivada por legislação ou convênio, consoante lei de criação. Até esta data, porém, não há municípios conveniados da região metropolitana.

Nesse contexto, a prestação dos serviços públicos de saneamento foi entregue aos municípios, o que se identifica como um processo de municipalização da Fpic Saneamento, todavia, o modelo admite a exploração econômica do setor pela iniciativa privada. A Companhia de Saneamento da Capital (Sanecap), sociedade de economia mista controlada por Cuiabá, acionista majoritário, foi constituída por força da Lei nº 4.007/2000. À Sanecap cumpria: formular a política geral de saneamento básico do município; assegurar a prestação adequada de serviços de saneamento, com vistas a princípios norteadores (universidade, regularidade, continuidade, eficiência, segurança, generalidade, atualidade, cortesia e modicidade tarifária); e zelar pelo equilíbrio econômico e financeiro da empresa.²⁵

22. Brasil. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamente o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o Artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

23. Mato Grosso. Lei nº 6.945, de 5 de novembro de 1997. Dispõe sobre a Lei de Política Estadual de Recursos Hídricos, institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos e dá outras providências.

24. Mato Grosso. Lei nº 7.358, de 13 de dezembro de 2000. Autoriza a extinção da Sanemat e dá outras providências.

25. Artigo 1º da Lei nº 4.007/2000.

No ano de 2012, foram concedidos os serviços à CAB Cuiabá, pertencente ao Grupo Galvão, atuante na área de infraestrutura e gerenciamento de projetos público-privados.

Em Várzea Grande, o Departamento de Água e Esgoto (DAE), entidade autárquica criada pela Lei nº 2.387/1997, alterada pela Lei nº 1.866/1998, assumiu o compromisso público de fornecer à população local um serviço eficiente de abastecimento urbano de água e tratamento de esgoto. A terceirização do serviço foi adotada pela prefeitura municipal em 2010, tendo vencido o pregão o Consórcio Águas de Várzea Grande. Todavia, o contrato que tinha como objetivo o saneamento básico da cidade foi suspenso por ordem judicial liminar, devendo ser retomado o processo licitatório, se verificado prejuízo à concorrência pública.

Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger também dispõem de um sistema municipal de abastecimento de água e tratamento de resíduos, caracterizado por rede simples de captação e sem um planejamento estratégico, ao contrário da capital que conta com Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), de abastecimento de água e esgotamento sanitário, elaborado pela Empresa Bureau de Serviços em Engenharia Ambiental Ltda. e publicado em 2011, e de Várzea Grande, que deu início aos trabalhos, disponibilizando termo de referência a ser cumprido pela empresa contratada. A organização e funcionamento dos sistemas municipais de saneamento são apresentados no quadro 2.

QUADRO 2
Sistemas municipais de abastecimento de água

Municípios	Prestador	Manancial	Propostas
Cuiabá	Sanecap	Rios Cuiabá, Coxipó e Poços	Implantação do Sistema Tijucal III
Várzea Grande	DAE-MT	Rio Cuiabá	Adequação do Sistema Cuiabá II
Nossa Senhora do Livramento	Prefeitura municipal	Poços de Nossa Senhora do Livramento	Necessidade de perfuração de novos poços
Santo Antônio do Leverger	Prefeitura municipal	Rio Cuiabá	Abastecimento satisfatório

Fonte: ANA (2010).

Após a criação da Secretaria de Estado das Cidades, em 2010, e com a estruturação da Secretaria Adjunta de Saneamento, surgia a possibilidade de uma ação articulada voltada ao fortalecimento das políticas de saneamento de abrangência metropolitana, particularmente após a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) validando a coordenação estadual dessas políticas nas regiões metropolitanas. No que se relaciona a Mato Grosso, porém, esse fato não foi convalidado e as ações nos anos de 2011 a 2013 se voltaram ao apoio individual aos municípios.

Dessa forma, as municipalidades metropolitanas deverão se organizar para elaborar o supracitado instrumento de planejamento e gestão ambiental, sob o risco de, na falta dele, ter prejudicada a captura de recursos federais, nos termos do Plano Nacional de Saneamento Básico, em vias de aprovação legislativa.

Instrumentos de planejamento e gestão

O descaso com a gestão da água é um drama vivenciado pela população brasileira, o Atlas do Saneamento (IBGE, 2004) avalia os diversos momentos das políticas públicas de saneamento e as dificuldades de articulação entre os níveis de governo e de cumprimento das metas estabelecidas. *Grosso modo*, são identificadas três fases de planejamento público: *i*) antes da década de 1960, quando as políticas públicas de saneamento eram esporádicas, localizadas e dissociadas de problemas de saúde pública; *ii*) nas décadas de 1960, 1970 e 1980, quando a centralização do poder no país contribuiu para uma postura autoritária

do governo federal e o não cumprimento de uma agenda “ambiental” pelos estados e municípios; e *iii*) após 1988, com a redefinição jurídica das funções do poder público e da iniciativa privada, quando tem início um período de gestão compartilhada e democrática dos recursos naturais.

A Lei nº 7.638/2002,²⁶ que dispõe sobre a política mato-grossense de abastecimento de água e esgotamento sanitário, é um instrumento legal a serviço do planejamento e da gestão da Fpic Saneamento, pois define parâmetros e ações prioritárias no âmbito do Plano, do Sistema e do Fundo Estadual de Saneamento Básico e Esgotamento Sanitário. Mais uma vez, a crítica se dirige à aplicabilidade da lei e à operacionalidade do sistema e dos arranjos. O Plano Estadual está em processo de elaboração e de envolvimento dos municípios e atores sociais, os trabalhos tiveram início no ano de 2012 e ainda não foram concluídos, sendo coordenados pela Secid e pela Secretaria Adjunta de Saneamento. Já há um entendimento de que esse projeto não terá continuidade, em razão de não ser possível a centralização dos serviços de saneamento ambiental, ou seja, que o estado retome competências que estão na esfera municipal.

Todavia, o nível de planejamento setorial em Mato Grosso é superior à média nacional e não destoa dos indicadores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, tradicionalmente à frente no que tange ao desenvolvimento metropolitano. No país, há uma variedade de instrumentos legais que regulam a matéria em questão, ora são específicos para os problemas sociais e ambientais nas cidades e metrópoles, ora fornecem amparo jurídico por via reflexa. Os dados sobre o planejamento e gestão do abastecimento de água são explorados na tabela 10, ainda que os números sejam mais positivos quando se trata de “outros” instrumentos utilizados na orientação das políticas públicas.

TABELA 10
Municípios com instrumentos legais reguladores do serviço de abastecimento de água

UF	Municípios com instrumentos legais	Municípios com Plano Diretor regulador do abastecimento de água			
		Abastecimento de água	Desenvolvimento urbano	Recursos hídricos	Saneamento básico
Brasil	1.810	232	599	124	127
Centro-Oeste	189	13	32	7	2
Mato Grosso	58	10	12	1	1

Fonte: IBGE (2010b).

O município de Cuiabá dispõe de um PMSB, que tem como objetivo geral o estabelecimento de ações para a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Concluído no ano de 2011, o documento contém diagnósticos dos sistemas de abastecimento de água, do esgotamento sanitário e das características da gestão administrativa, técnica, econômica e financeira dos serviços, além de projeções de demanda e metas para ampliação da cobertura.

O PMSB da capital identifica dois grupos de medidas necessárias à implementação do plano e à consecução dos objetivos do mesmo, quais sejam: *i*) ações institucionais e legais – estruturação de equipe de gestão dos serviços de saneamento básico, constituição de conselho municipal de saneamento, criação e operacionalização de agência reguladora e fundo municipal, periódica reavaliação do modelo institucional adotado e definição de sistemática de revisão do PMSB; e *ii*) ações técnicas e operacionais – mobilização

26. Mato Grosso. Lei nº 7.638, de 16 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a política estadual de abastecimento de água e esgotamento sanitário, cria o Conselho e o Fundo Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário e dá outras providências.

de ações institucionais junto a órgãos da esfera estadual e federal, incluindo também a iniciativa privada, com a intenção de captar recursos, canalizar investimentos e alinhar atividades técnico-operacionais com o prestador de serviços e desenvolvimento do Plano de Atendimento a Emergências do Saneamento Básico.

Projetos de investimento e recursos para o financiamento

O saneamento ambiental não foi previsto como um programa estratégico no âmbito das leis orçamentárias do estado de Mato Grosso, mas é possível perceber que as ações governamentais dessa natureza estão distribuídas nos macro-objetivos habitabilidade e gestão do meio ambiente. A despeito da interligação das políticas públicas, segundo levantamento do governo estadual sobre seus gastos entre os anos 2007-2010 (Mato Grosso, 2012), a função saneamento é a que recebe menos investimentos, embora as subfunções infraestrutura urbana e habitação urbana tenham apresentado maior aporte de recursos. A tabela 11 expõe números recentes do gasto estadual por área social, com destaque para o objeto dessa pesquisa.

TABELA 11
Despesas públicas por função e subfunção do governo
(Em R\$ milhões, ano-base 2010)

Especificação	2007	2008	2009	2010
Função saneamento	4,11	1,82	29,10	0,00
Subfunção infraestrutura urbana	79,43	129,33	79,32	116,33
Subfunção habitação urbana	22,08	36,57	63,58	32,44

Fonte: Mato Grosso (2011).

Na falta do plano estadual de saneamento básico, Mato Grosso propõe alguns programas e ações difusas, mas importantes para o saneamento básico. Sem prejuízos de medidas políticas auxiliares ou complementares, como aquelas que tutelam a biodiversidade, viabilizam o controle de atividades poluidoras e o ordenamento territorial, há de se registrar dois programas, ainda que pouco representativos no bojo da capacidade de investimentos do estado, relacionados à gestão da água e ao manejo dos resíduos sólidos. São eles: *i)* conservação ambiental e controle do uso dos recursos naturais; e *ii)* expansão da atividade econômica com agregação de valor à produção local.

O primeiro programa busca, entre outros objetivos, fortalecer a gestão dos recursos hídricos e contribuir com o gerenciamento dos resíduos sólidos, o total de recursos previstos para essas duas ações é de R\$ 950 mil, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Meio Ambiente. O segundo programa, pertinente à eficiência da gestão pública e à qualidade da prestação dos serviços de interesse comum, concentra as estratégias de regulação do setor de saneamento com vistas a melhorias no serviço, a cargo da Ager, responsável por administrar um montante na ordem de R\$ 944.025,09.

Relatório das ações governamentais, com referência ao ano 2012, aponta a realização de convênios e a transferência de valores para cumprir contratos referentes à elaboração do estudo de regionalização para a gestão integrada de resíduos sólidos, plano estadual de gestão integrada e associada de resíduos sólidos e implementação de consórcio público prioritário no estado de Mato Grosso. Já a regulação do setor de saneamento pouco avançou tendo em vista a pendência de diagnóstico do setor e do serviço em cada município mato-grossense.

A habitação e a infraestrutura urbana são temas presentes na agenda pública. A elevada população nas cidades exige mais equipamentos públicos, como abastecimento de água, serviço de esgoto, coleta de águas pluviais, energia elétrica, rede telefônica, internet, além de acesso aos direitos sociais e culturais (trabalho, educação, entretenimento, meio ambiente, segurança etc.).

Não obstante, Mato Grosso trata o assunto em dois programas, coordenados pela Secid: *i)* Melhoria da Habitabilidade-Municípios Sustentáveis; e *ii)* Tõ em casa. O último direciona-se à população carente, proporcionando oferta de unidades habitacionais e moradia digna para famílias de baixa renda. O primeiro diz respeito às condições de vida urbana, notadamente à prestação do serviço de saneamento. O quadro 3 mostra os detalhes dos programas supracitados.

QUADRO 3

PPA 2012-2015: programas e ações do governo estadual destinados a melhorar a qualidade de vida nas cidades

Programa Melhoria da Habitabilidade-Municípios Sustentáveis	Programa Tõ em casa
Objetivo: melhorar as condições de habitabilidade nos municípios de Mato Grosso por meio da execução e apoio à realização de obras de infraestrutura urbana.	Objetivo: proporcionar habitação digna para famílias carentes.
Recursos: R\$ 369.453.195,66.	Recursos: R\$ 344.789.903,83.
Ações: elaboração de projetos técnicos de saneamento básico; implantação, ampliação e reforma do sistema de saneamento; apoio à elaboração dos planos municipais de saneamento básico; realização de obras em sistema de tratamento de resíduos sólidos; ampliação de domicílios ligados à rede de água e esgoto da RM; elaboração do plano estadual de saneamento básico de Mato Grosso; e execução de obras de macrodrenagem urbana.	Ações: acesso à moradia e promoção de inclusão social; construção de habitações urbanas, rurais e infraestrutura; distribuição de bolsas de material de construção; e realização de obras de infraestrutura em núcleos habitacionais.

Fonte: Mato Grosso (2011).

No tocante ao cumprimento das metas desses programas, nota-se um índice mediano de atendimento às expectativas governamentais. Isso ocorre justamente porque não foram concluídos os projetos técnicos de saneamento básico e a implantação, ampliação e reforma do sistema de saneamento, bem como as obras nos sistemas de tratamento de resíduos e de drenagem urbana encontram-se parcialmente realizadas e/ou atrasadas. A situação dos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá é ainda mais séria, uma vez que a medida para ampliação da rede de água e esgoto não saiu do papel. Já a construção de habitações e de infraestrutura urbana tem ritmo mais acelerado, mas o mesmo não se pode dizer das unidades rurais.

Segundo relatórios do estado,²⁷ o programa governamental em prol da habitabilidade e da sustentabilidade urbana não tem recursos dos governos federal, municipal e/ou de outras fontes; praticamente a totalidade do aporte é oriunda do tesouro estadual, sem nenhum tipo de controle social.

Investimentos da União no setor de saneamento foram previstos para Cuiabá e Várzea Grande no PAC 2, contudo, o contrato celebrado com a concessionária de água e esgoto de Cuiabá impediu a destinação dos recursos para a capital, permitindo que Várzea Grande recebesse os proventos decorrentes de grandes obras públicas: ampliação do sistema de abastecimento de água (SAA) na sede municipal; captação, adutora, restauração e reforma da Estação de Tratamento de Água (ETA) de Várzea Grande.

27. Mato Grosso. Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (Fiplan). Quadro de detalhamento da despesa (QDD). Exercício igual a 2013.

3.2.2 Análise da efetividade do arranjo de gestão e da governança metropolitana: saneamento ambiental

Após aprovação do Estatuto da Cidade – Lei Federal de Desenvolvimento Urbano nº 10.257/01 –, a garantia do direito às cidades sustentáveis se estendeu ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Dessa forma, foram ampliadas as reivindicações por direitos sociais, principalmente por moradia digna e com infraestrutura adequada. A tabela 12 expõe a situação do saneamento básico nos níveis nacional, regional e estadual, não havendo estudos para qualificar o nível metropolitano.

TABELA 12
Situação do saneamento básico nos níveis nacional, regional e estadual (2009)

Indicador	UF	(%)
Proporção da população residente em domicílios com abastecimento adequado de água.	Brasil	87,72
	Centro-Oeste	90,55
	Mato Grosso	86,07
Proporção da população residente em domicílios cobertos com serviços de esgotamento sanitário adequados.	Brasil	62,01
	Centro-Oeste	39,31
	Mato Grosso	15,66
Proporção da população residente em domicílios atendidos por serviços adequados de coleta de lixo.	Brasil	87,59
	Centro-Oeste	90,47
	Mato Grosso	81,72
Proporção da população residente em domicílios considerados adequados.	Brasil	44,22
	Centro-Oeste	31,12
	Mato Grosso	12,09

Fonte: Pnad/IBGE organizado por Ipea (2012).
Elaboração dos autores.

O desempenho da economia mato-grossense na última década (2002-2010), segundo dados do levantamento Contas Regionais do Brasil (IBGE, 2012), aponta crescimento no total de riquezas produzidas e no PIB *per capita*. Isso equivale a dizer que a situação socioeconômica do estado é positiva no que se refere ao desenvolvimento regional, se adotarmos para tanto apenas critérios quantitativos, leia-se indicadores macroeconômicos. Embora o estado não faça parte do seletivo grupo das principais economias dinâmicas do país, que respondem por 80% do produto interno nacional (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, Bahia, Santa Catarina, Distrito Federal), sua posição é privilegiada, pois ocupa a 15ª no *ranking*, e o indicador de riqueza distribuída é pouco inferior à média nacional.

Esse fato representa um atrativo não só para contínua inversão de capitais em setores produtivos e econômicos mas para indivíduos interessados em novas oportunidades de renda e trabalho. Esses motivos contribuíram para que a população estadual superasse a marca de 3 milhões de habitantes, em 2010, sendo 81% urbana (Mato Grosso, 2012). Não obstante, de 914.730 domicílios particulares permanentes, há mais de 38% deles com renda média familiar mensal até dois salários mínimos (SM), trata-se de uma parcela da sociedade notadamente carente no que se refere à habitação de qualidade.²⁸ Dados atualizados referentes ao dilema socioambiental metropolitano podem ser vistos na tabela 13.

28. Esse dado se apresenta mais próximo da realidade social do que aqueles relacionados às aglomerações subnormais e à incidência da pobreza, até em virtude das especificidades regionais. Embora não seja, de modo algum, descartável a verificação de que 56.982 pessoas residem em domicílios ocupados em aglomerados subnormais (IBGE, 2010a), tampouco é menos importante a constatação da incidência da pobreza na ordem de 34%.

TABELA 13
RM do Vale do Rio Cuiabá: proporção de municípios atendidos pelos serviços de saneamento básico (2010)
 (Em %)

	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Coleta de lixo
Cuiabá	93,6	56,3	96,7
Várzea Grande	83,3	19,5	93,4
Nossa Senhora do Livramento	32,0	0,5	36,0
Santo Antônio do Leverger	46,0	1,6	35,0

Fonte: IBGE.

Essas informações dizem respeito aos sistemas gerais de abastecimento de água, coleta de lixo e esgotamento sanitário, portanto, as demais alternativas adotadas pelos municípios na tentativa de atender à demanda da população não foram contabilizadas. São esses os dados oficiais que devem ser levados em conta para fins de estabelecimento de metas para ampliação dos sistemas. As companhias municipais de saneamento devem observar os níveis preocupantes de cobertura dos serviços de água, esgoto e manejo de resíduos, não ignorando as contradições intermunicipais, isto é, a concentração da oferta nos municípios-polo. Aliás, a análise setorial deve vir acompanhada de indicadores de qualidade na prestação do serviço e satisfação da clientela.

Pois bem, se for possível falar de uma rede metropolitana de saneamento ambiental, é cabível apontar determinados aspectos sobre o funcionamento integrado dos serviços, ou seja, a forma pela qual a Fpic é entregue ou disponibilizada para a sociedade. Nesses termos, o abastecimento de água na RM do Vale do Rio Cuiabá não é integrado, existem quatro sistemas isolados, três deles exploram manancial superficial ou misto e apenas Nossa Senhora do Livramento faz uso de manancial subterrâneo. Não obstante, as propostas de ampliação da cobertura do abastecimento de água não contemplam iniciativas conjuntas. Cuiabá precisa implantar novo sistema com outro ponto de captação em manancial explorado; Várzea Grande e Nossa Senhora do Livramento requerem adequação do sistema; somente Nossa Senhora do Livramento dispõe de um sistema adequado, ainda assim necessita ampliar o número de ligações (ANA, 2010).

Se nem mesmo a conectividade hídrica existente entre os municípios metropolitanos serviu como argumento para reunir propostas para o abastecimento de água, outros fatores sequer foram ou são considerados para subsidiar a política pública para o saneamento básico. O resultado da desarticulação produz efeitos negativos no meio ambiente urbano e alterações na qualidade da água do rio Cuiabá, identificadas em estudos técnicos de órgãos ambientais (Sema, 2006; ANA, s.d.). Sobre a proteção das captações, dados confirmam a necessidade de ampliar e adequar a rede de coleta e tratamento de esgotos, há uma previsão da Agência Nacional das Águas (ANA) de que o volume de investimentos nessa área não pode ser inferior a R\$ 97 milhões, devendo ser destinados a melhorias nas estações de tratamento já existentes e/ou a novas estações de tratamento de esgoto (ETEs) (ANA, 2010).

As principais instituições atuantes no setor de saneamento no estado de Mato Grosso são: a Secretaria Adjunta de Saneamento, vinculada à Secid;²⁹ e as empresas público-privadas, responsáveis pela execução e prestação do serviço, com destaque para a CAB Cuiabá e para o Departamento de Água e Esgoto de Várzea Grande. As entidades procuram trabalhar em sinergia, coordenando os interesses e as ações, viabilizando recursos do poder público

29. Mato Grosso. Decreto nº 399, de 31 de maio de 2011. Dispõe sobre a estrutura organizacional da Secid, a distribuição dos cargos em comissão e funções de confiança.

e fortalecendo os investimentos e estratégias da iniciativa privada. Ocorre que a política pública metropolitana especializada ainda não teve êxito em atrair e congregar outros atores sociais (movimentos de bairro, por exemplo), muito menos estabelecer grandes projetos de saneamento, alinhando interesses de União, estado, municípios e sociedade civil.

A gestão dos resíduos sólidos seguia a mesma tendência de compromissos municipais individualizados, uma vez que as ações consistiam basicamente na coleta de lixo e destinação a determinados espaços inapropriados, nos termos da legislação ambiental. Destarte, setores da política estadual, como a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e a Coordenadoria de Gestão de Resíduos Sólidos,³⁰ pretendem concluir planos e projetos para gestão integrada dos resíduos, inclusive para a região hidrográfica do rio Paraguai, onde se localiza a RM do Vale do Rio Cuiabá.

As medidas nessa direção podem resolver problemas políticos e sociais crônicos, além de proporcionar: *i*) coleta de lixo moderna, voltada à seleção de materiais e à agregação de valor para os mesmos e à constituição de oportunidades de emprego e renda para trabalhadores do setor; *ii*) regularização jurídica e ambiental dos espaços destinados ao lixo, ou melhor, extinção real dos lixões e uso correto dos aterros sanitários; e *iii*) separação das redes coletoras de resíduos e de águas pluviais, favorecendo o envio de cada material ao sistema que pertencer.

Avaliação da governança metropolitana relativa à FPIC saneamento ambiental

Não existe marco regulatório no que se refere à política metropolitana de saneamento, por conseguinte pressupõe-se inviabilizada a gestão da Fpic saneamento ambiental. A recém-aprovada LC nº 499/2013, que dispõe sobre o Sistema de Gestão da RM do Vale do Rio Cuiabá, deverá estabelecer um ambiente técnico e político apropriado para definir estratégias e melhorias para os serviços de saneamento ambiental na área metropolitana.

A existência de diferentes agentes públicos (municipalidades e órgãos ambientais) e privados (os prestadores de serviços que detêm as concessões e os consumidores) atuantes na Fpic saneamento determinam maior complexidade na gestão integrada, a ser iniciada com a coordenação do estado e com as diretrizes fornecidas pelo Conselho Metropolitano.

Verificadas a existência de distintos sistemas de saneamento na área metropolitana, de agentes com diferenciados graus de participação e modestos indicadores de coleta, tratamento e destinação de esgotamento sanitário e resíduos sólidos, replicando em comprometimento dos recursos hídricos e do meio ambiente, fica evidente uma situação socioambiental crítica, aquém da desejável realidade metropolitana neste país.

São inúmeras dificuldades a serem vencidas para que o governo estadual, atuando por meio da Agência de Desenvolvimento recém-criada, possa integrar as políticas voltadas ao atendimento dessa Fpic, dado o quadro atual descrito de descentralização. Embora inexistam projetos conjuntos para o saneamento, a possibilidade de gestão integrada deverá se consolidar a partir da constatação da importância do patrimônio natural representado pelo Pantanal mato-grossense, que precisa ser preservado e do qual a população já tem a percepção do valor e dos cuidados que requer.

30. Mato Grosso. Decreto nº 2.484, de 15 de abril de 2010. Aprova o regime interno da Secretaria de Estado de Meio Ambiente.

Essa constatação se mostra positiva não somente para os municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá mas para todo o Entorno Metropolitano. Logrando êxito nesses acordos, surgem novas perspectivas de obtenção de recursos, inclusive de organismos internacionais. Contudo, a estratégia recomenda que essa busca se inicie no governo federal, por intermédio dos Ministérios das Cidades e do Meio Ambiente, que tratam especificamente do tema.

3.3 Análise da governança da Fpic transporte

A história recente da Fpic transporte alude a dois momentos no planejamento setorial: *i)* antes do ano de 2009, com a realização de estudos técnicos para avaliar a demanda e prestação de serviços de transporte coletivo no aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, com proposição de medidas de curto e médio prazo e de baixo custo; e *ii)* depois de 2009 (após a criação da RM do Vale do Rio Cuiabá), com planejamento estratégico de alta complexidade para o setor de transporte e mobilidade urbana. Foram considerados ainda estudos anteriores à constituição do Aglurb, criado em 2001, que já apontavam análises conjuntas do transporte nos dois municípios.

A prospecção “inicial” da Fpic Transporte considerou observações, dados primários e levantamentos de técnicos locais, no intuito de resolver o problema da sobrecarga do sistema de transporte e a falta de oferta de espaço para os veículos automotores. Os estudos de transportes urbanos de Cuiabá e Várzea Grande,³¹ realizados anteriormente à constituição do Aglurb, tinham como objetivos: racionalizar o uso de veículos motorizados, dando prioridade ao transporte público; melhorar as condições de tráfego e de circulação de pedestres na área central; reduzir o consumo de combustíveis; e dar maior fluidez e segurança de tráfego na área central e em pontos específicos.

Aqueles estudos técnicos deram ênfase ao aperfeiçoamento do sistema intermunicipal de transporte coletivo de passageiros (desenvolvimento de estrutura institucional e dos núcleos de gerenciamento, fiscalização e de participação do usuário), aos investimentos em intervenções físicas (execução de travessias, terminais, corredores, vias alimentadoras) e em mudanças operacionais (reformular a rede, criar e prolongar linhas, reorganizar os itinerários, adequar à oferta à demanda etc.). A solução para o setor de transportes indicava alternativas economicamente viáveis e de baixo impacto, posteriormente aprimoradas com o projeto para o sistema de transporte coletivo de passageiros do aglomerado urbano.³²

A fase atual da Fpic transporte, iniciada a partir de 2009, com a definição da cidade de Cuiabá como sede da Copa do Mundo de 2014, refere-se a um projeto de expressiva modernização do sistema, à implantação de novo modal de transporte – o Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) – e às mudanças na gestão desse serviço público. A princípio, esse processo conduzido pelo governo estadual está sendo executado com recursos de diversas fontes, mas sem marco regulatório bem delimitado, pois ainda não foi aprovado o PDPI da RM do Vale do Rio Cuiabá e não está em pleno funcionamento o Codem. Encontra-se em fase de consolidação a estrutura básica de gestão metropolitana e inexistem outros instrumentos legais que regulem o desenvolvimento da Fpic transporte.

31. Brasil. Ministério dos Transportes. Estudo de transportes urbanos de Cuiabá. Brasília. 1979. Brasil. Ministério dos Transportes. Estudos de transportes urbanos de Cuiabá e Várzea Grande. Brasília. 1986.

32. Mato Grosso. Projeto para operação integrada do sistema de transporte coletivo de passageiros do aglomerado urbano Cuiabá e Várzea Grande. Relatório Final. Rio de Janeiro, 2005.

3.3.1 Estrutura institucional e normativa

Embora o setor de transporte em Mato Grosso seja de competência da Secretaria Estadual de Transporte e Pavimentação Urbana (Setpu), extinta Secretaria de Estado de Infraestrutura (Sinfra), conforme LC nº 413, de 20 de dezembro de 2010,³³ o planejamento e a gestão dessa Fpic está sob a responsabilidade da Secid.

A Setpu é, de fato, um órgão de execução dos serviços de engenharia de tráfego, em estradas e vias urbanas, enquanto a Secid tem as competências de atuar nas áreas de planejamento e administração dos interesses metropolitanos, onde estão inclusas as questões do transporte e da mobilidade urbana. O Conselho Estadual de Transportes reúne aquelas secretarias e outras com interesse no setor e tem suas atividades fortalecidas mediante convênio celebrado com a Ager.

Ainda no âmbito estadual de uma estrutura institucional para o setor de transportes, o Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso (Detran/MT), que compõe o Sistema Nacional de Trânsito, concentra suas atividades nas áreas de aplicação da lei de trânsito (nº 9.503/1997), prestação de serviços para usuários, arrecadação de taxas e demais valores para custeamento das suas atividades e funções, implementação da Política Nacional de Trânsito e do Programa Nacional de Trânsito, promoção de outros projetos e programas de educação e segurança do trânsito etc.

Seguramente, as contribuições daquela autarquia estadual ao setor *in casu* são difusas, interferindo indiretamente na área de transportes. Situação oposta é a da Ager, criada pela Lei nº 7.101, de 14 de janeiro de 1999, alterada pela LC nº 66, de 22 de novembro do mesmo ano, mais tarde revogada pela LC nº 429, de 21 de julho de 2011,³⁴ pois esse órgão incumbe-se de normatizar, fiscalizar e acompanhar a execução de contratos celebrados pelo poder público, leia-se, zelar pela efetiva prestação de serviços de natureza pública.

O transporte intermunicipal de passageiros é uma das áreas de atuação da Ager, destacando-se a contribuição desse órgão para com a implementação do sistema de transporte integrado do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, em 2005. A política estadual para o setor de transportes reconhece as competências da Ager de planejar, organizar, regular e monitorar o sistema de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, o que torna certa a intervenção da agência no processo de modernização daquele sistema. Além de atividades administrativas de caráter regulatório, a Ager procura desenvolver ações visando à participação de usuários e suas associações e à progressiva melhoria do serviço de transporte público (qualidade, preço acessível).

Por ocasião da implantação do Plano Integrado para o Sistema Intermunicipal de passageiros do aglomerado urbano e do interesse da população no deslocamento pendular, as prefeituras municipais de Cuiabá e Várzea Grande tiveram participação no planejamento e administração do sistema intermunicipal de passageiros. O planejamento foi coordenado na ocasião (2003-2005) pela Secretaria Executiva do Aglomerado Urbano e a sua implementação efetivada pela Ager.

33. Dispõe sobre a criação, reestruturação e extinção de órgãos, dá nova redação aos dispositivos da LC nº 14, de 16 de janeiro de 1992, da LC nº 88, de 13 julho de 2001, da LC nº 230, de 14 de dezembro de 2005 e da LC nº 264, de 28 de dezembro de 2006, que tratam da organização administrativa e do funcionamento da administração estadual, e dá outras providências.

34. Dispõe sobre a organização, estrutura e competência da Ager e dá outras providências.

Atuando de forma coesa, a Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte Urbano (SMTU) e o Conselho Municipal de Trânsito, ambos de Cuiabá, e a Superintendência Municipal de Trânsito e de Transportes Públicos de Várzea Grande fazem parte da rede de órgãos executivos para o desenvolvimento da Fpic transporte, contudo, essas instituições somente observarão seus projetos e interesses efetivados se for estabelecida uma pauta mínima de debates e deliberações sobre as obras públicas já em execução.

O marco regulatório do sistema intermunicipal de transporte de passageiros no estado de Mato Grosso condiciona três instrumentos legais, porém, o desenvolvimento da Fpic transporte no espaço metropolitano ainda não possui uma lei basilar, senão vejamos:

- LC nº 149, de 30 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o regime de concessão e autorização dos serviços de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros;
- LC nº 240, de 30 de dezembro de 2005, que acrescentou disposições à LC nº 149, de 30 de dezembro de 2003, especialmente no tocante aos conceitos jurídicos, aos direitos e deveres do usuário, às obrigações do estado de Mato Grosso e da Secretaria especializada (poder concedente) e da Ager, aos encargos das transportadoras, à forma de delegação do serviço público de transporte e demais disposições legais;
- LC nº 432, de 8 de agosto de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso (STCRIP) e sobre terminais rodoviários, serviço de interesse público de fretamento e dá outras providências.

Desde logo, a lei estadual estabeleceu a base constitucional e legal a ser respeitada na implementação do sistema intermunicipal de transporte coletivo de passageiros e concessões públicas. Embora tenha definido previamente um conceito para “serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros de características urbanas” – aquele efetuado entre municípios pertencentes ao estado de Mato Grosso, ligados por zonas urbanas contíguas –,³⁵ a viabilização do sistema de transporte coletivo entre a capital e Várzea Grande somente se concretizaria por meio dos trabalhos da câmara setorial de transporte do aglomerado urbano, que reuniu representantes do Aglurb, das prefeituras e da Ager, e da elaboração do Plano Integrado de Transporte Coletivo, no ano de 2005, que subsidiou o processo licitatório de transporte intermunicipal, em 2006.³⁶

Em virtude da Copa do Mundo, praticamente todas as obras públicas de infraestrutura no perímetro metropolitano estavam sob a responsabilidade da Secretaria Extraordinária para a Copa (Secopa) e voltadas à realização do evento. No âmbito dessa secretaria de estado, por meio do Decreto nº 777/2011,³⁷ foram criadas câmaras temáticas de modo a promover a integração dos órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e das entidades privadas nas políticas e ações para viabilização da Copa do Mundo. Dessa forma, essas câmaras temáticas têm o objetivo de ajudar na formulação de políticas e planos em diversas áreas. Entre outras, destaca-se a criação da câmara especializada em infraestrutura, composta por integrantes da Secopa, Setpu, Secid, Secretaria Extraordinária de Acompanhamento da Logística Intermodal de Transportes (Selit), prefeituras dos municípios Cuiabá e Várzea Grande e Crea.

35. LC nº 149/2003 e LC nº 240/2005.

36. A Câmara Técnica de Trânsito e Transporte foi uma instância que funcionou efetivamente durante a vigência do Aglurb, conduziu discussões relevantes que levaram à contratação do Plano Integrado e à racionalização dos sistemas de transporte coletivo intermunicipal de passageiros nos municípios.

37. Mato Grosso. Decreto nº 777, de 18 de outubro de 2011. Cria as câmaras temáticas para promover as políticas e ações necessárias à realização da Copa do Mundo 2014 e dá outras providências.

No ano de 2013, por meio do Decreto nº 1.666, de 18 de março de 2013, com a atenção voltada para a questão da mobilidade urbana, foi criada a câmara temática de melhoria visual da cidade e mobilidade urbana, contendo em sua composição representantes do governo estadual, das prefeituras e do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan).

Entre as atribuições dessa câmara, encontra-se contribuir com as ações de trafegabilidade e segurança para a população local e visitantes. De fato, suas iniciativas se limitam à realização do evento mundial, abarcando sugestões de embelezamento de rotas, comunicação visual, melhorias das fachadas urbanas, revitalização de avenidas, retiradas de lixos das rotas, além de limpeza de lotes e calçadas.

A implantação do novo sistema de transporte coletivo intermunicipal, com o VLT, nos municípios conurbados, opção recente em função da realização do grande evento esportivo, segue caminho análogo. As intervenções e as obras públicas nas maiores cidades metropolitanas avançam conduzidas pelo governo estadual, sem a elaboração e vigência de lei regulamentadora e sem um Plano de Mobilidade Urbana específico que as sustente. As controvérsias em torno desse sistema de transporte intermunicipal estão focadas, nesse momento, nos custos e prazos a serem cumpridos, ficando para segundo plano as questões relacionadas à gestão dessa Fpic no espaço metropolitano (regras jurídicas para concessões, modelo de gestão integrada, fiscalização, qualidade do serviço público, tarifas etc.).

Instrumentos de planejamento e gestão

Antes mesmo da escolha de Cuiabá como uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, já existiam estudos sobre os problemas do trânsito: controle do aumento exponencial da frota de veículos em circulação, pontos de congestionamento, operacionalidade do transporte público e investimentos em infraestrutura viária (alargamento de rotatórias, construção de viadutos, duplicação de avenidas, aumento de pistas, corredores exclusivos, pavimentação de ruas nos bairros etc.).

A partir de 2009, as discussões sobre trânsito e mobilidade urbana se intensificaram na capital, expandindo-se para a cidade vizinha, Várzea Grande, assim como também ocorreu maior pressão política para a modernização e efetividade do sistema intermunicipal de transporte de passageiros.

A Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo do Pantanal – Fifa 2014 (Agecopa), criada pela LC nº 365, de 25 de setembro de 2009,³⁸ extinta pela LC nº 435, de 30 de setembro de 2011³⁹ e que deu origem à Secopa,⁴⁰ propôs um Plano de Mobilidade e Transporte para a RM do Vale do Rio Cuiabá, que contemplava a implantação de uma nova rede de transporte coletivo – *Bus Rapid Transit* (BRT) –, um sistema de transporte coletivo formado por corredores exclusivo para ônibus.

A Secopa é o órgão do governo estadual que tem apresentado a ação mais significativa na gestão da Fpic transporte. A respeito das competências da Secid, elas estão prejudicadas devido à indisponibilidade de orçamento e estrutura institucional para tanto.

38. Dispõe sobre a criação da Agecopa e dá outras providências.

39. Dispõe sobre a extinção da Agecopa e dá outras providências.

40. Mato Grosso. Lei Complementar nº 434, de 30 de setembro de 2011. Dispõe sobre a criação da Secopa e dá outras providências.

Todavia, o projeto para implantação de corredores estruturais de transporte coletivo na RM do Vale do Rio Cuiabá na modalidade de VLT recebeu forte apoio parlamentar e do governo estadual, o que forçou a realização de audiências públicas para a decisão do mais adequado modal de transporte para a região (BRT ou VLT). Os debates públicos foram realizados na Assembleia Legislativa do estado de Mato Grosso e também em outros espaços, com participação do Ministério Público, secretarias de estado e municipais, prefeituras, organizações não governamentais (ONGs), entidades de classe, associações civis e população.

As polêmicas em torno dos modais de transporte coletivo focaram custos e benefícios, sendo o VLT o modal escolhido em razão de este sistema apresentar-se como a solução mais moderna e eficaz para a mobilidade urbana na região, apresentando ainda o menor impacto ambiental, a despeito da preocupação com os custos decorrentes de sua operacionalização e valores de tarifas.

A prefeitura de Cuiabá, interessada nos recursos do PAC para mobilidade urbana, pretendia também a instalação do BRT e dispor de um sistema com dois modais de transporte. A mudança de gestor municipal em 2013 e a reavaliação político-financeira do referido projeto indicam, porém, que o empreendimento provavelmente não se concretizará para não implicar maior endividamento da capital. Observa-se a existência de esforços distintos e desarticulados dos entes sobre a mesma política, evidenciando fragilidade na condução dessa Fpic, até pela constatação da inexistência da Agência Metropolitana.

Audiências públicas destinadas a analisar os instrumentos de licenciamento ambiental – Estudo de Impacto Ambiental (EIA), Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (Rima) e Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) –, forneceram outros elementos de informação sobre as obras públicas e intervenções urbanísticas, assegurando a viabilidade econômica e adequação social do VLT. Assim, as obras se iniciaram. Contudo, as ideias e os projetos para trânsito e mobilidade urbana na RM ainda não foram satisfatoriamente sistematizados em instrumentos de planejamento e gestão e se restringem às decisões políticas. O Plano de Mobilidade Urbana, elaborado com vistas à implementação do BRT e não do VLT, é um instrumento adaptado aos desdobramentos dos empreendimentos de tráfego, ainda assim é um documento basilar no planejamento setorial.

O PDPI, conduzido pela Secid, cujo diagnóstico encontra-se elaborado ainda, não incorporou às análises a opção pelo modal e seus impactos nos municípios, de modo que sua abordagem deverá ser ampliada para que forneça estratégias adequadas à gestão das Fpics.

Acerca dos fatores acessibilidade e mobilidade, é preciso compreender os efeitos positivos e negativos das transformações territoriais promovidas pelo VLT; por conseguinte é forçosa a atualização desse instrumento com base nos dados dos estudos espaciais de licenciamento (EIA, Rima, EIV).

Controle social

O controle social da Fpic transporte é exercido mediante a participação dos atores sociais em audiências públicas. Via de regra, a gestão democrática da RM do Vale do Rio Cuiabá procede por meio de um controle difuso, de instituições públicas e entidades civis que pleiteiam interesses próprios e comuns, uma vez que não há que se falar em arranjos formais de gestão, mesmo porque o Conselho Metropolitano não está em pleno funcionamento.

No âmbito dessa Fpic, a questão central para a população metropolitana e classe política é a efetivação do sistema intermunicipal de transporte coletivo em Cuiabá e Várzea Grande, composto pelo VLT (e outros modais indicados pelo Plano de Mobilidade), que está sendo adaptado e finalizado, e de melhorias no trânsito decorrentes das intervenções na estrutura viária. Espera-se que isso seja alcançado a um custo razoável e dentro de prazos aceitáveis, preferencialmente até a Copa do Mundo de Futebol, em 2014.

Na falta de uma estrutura institucional de alcance metropolitano e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, também diante da fase incipiente de atuação em que está o CAM, as câmaras temáticas⁴¹ de infraestrutura e mobilidade, vinculadas à Secopa, assumem a responsabilidade de discutir, de forma colegiada, a execução dos projetos e planos de operação relativos à infraestrutura para a Copa do Mundo.

A câmara temática de infraestrutura é basicamente composta por representantes do governo estadual e municipais (de Cuiabá e Várzea Grande), além de integrante do Crea. Dessa forma, participam das discussões: Secopa, Secid, Setpu, Selit e prefeituras de Cuiabá e Várzea Grande.

Em que pese a participação popular não estar prevista expressamente nesse arranjo de gestão, é patente que o controle social pode ser efetivado com base no acompanhamento dos relatórios das atividades das câmaras temáticas. Em março do de 2013, o governo estadual promoveu um evento para imprimir maior transparência nas ações desses grupos de debates e deliberações políticas. Assim como as demais câmaras temáticas, aquela especializada no setor de transporte e mobilidade urbana divulgou relatório sobre a execução e cronograma das obras públicas em Cuiabá e Várzea Grande.

O aludido documento examinou os grandes projetos afetos à Fpic transporte – travessia urbana e mobilidade urbana – e as demais obras necessárias à realização da Copa do Mundo: *i)* Arena Pantanal; *ii)* entorno da arena; *iii)* aeroporto Marechal Rondon; *iv)* VLT; *v)* centros de treinamento; *vi)* fan park; e *vii)* demais obras de infraestrutura turística. Então, cumpre ao arranjo de gestão dar prosseguimento às reuniões e decisões, visando ao cumprimento do cronograma físico-financeiro proposto para o setor e mantendo a articulação e interlocução com os órgãos envolvidos.

De toda forma, a sociedade tem se manifestado por meio das instituições integrantes das câmaras de infraestrutura e mobilidade e por ações esparsas de associações civis, notadamente a associação de usuários do transporte coletivo e o Comitê Popular da Copa Cuiabá, entretanto sem maiores repercussões.

Ação judicial interposta pelo Ministério Público Federal (MPF) e Ministério Público Estadual (MPE)⁴² representa a medida mais expressiva no acompanhamento das obras públicas para mobilidade urbana, de modo especial do VLT. O consórcio VLT/Cuiabá-Várzea Grande, composto por construtoras civis da iniciativa privada, se encarrega atualmente de cumprir calendário factível de obras, ao mesmo tempo em que dialoga com a sociedade civil, por meio dos conselhos municipais dos municípios de Cuiabá e Várzea Grande.

41. As câmaras temáticas foram criadas pelo Decreto Estadual nº 777/2011, de 18 de outubro de 2011. Ao todo são nove câmaras: transparência; infraestrutura; segurança; saúde; tecnologia da informação; meio ambiente e sustentabilidade; desenvolvimento do turismo; educação, cultura, esportes e ação social; e tributária.

42. Tribunal Regional Federal (TRF) da Primeira Região. Ação Civil Pública. Processo nº 059197-95.2012.4.01.0000. Assunto: anulação; contratos administrativos; direito administrativo; e direito público.

No momento de preocupação e expectativa para realização das obras de infraestrutura nos municípios metropolitanos, a Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana se incumbiu de articular e reunir os conselhos municipais de desenvolvimento urbano dessas cidades para debater e propor ao consórcio ações mitigadoras (preventivas durante a realização das obras) e compensatórias (após o término das obras, voltadas a eventuais compensações por danos causados) de forma conjunta, o que demonstrou a capacidade da sociedade de se articular apenas diante de profundas intervenções.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal de Contas do estado de Mato Grosso (TCE) também estão atentos às consequências sociojurídicas da implantação do sistema intermunicipal de transporte coletivo, vindo a emitir pareceres periódicos sobre os problemas. Entretanto, essas iniciativas dos órgãos de controle se voltam mais ao cumprimento de metas estabelecidas perante a Fifa do que ao monitoramento de uma política metropolitana.

Projetos de investimento e recursos para financiamento

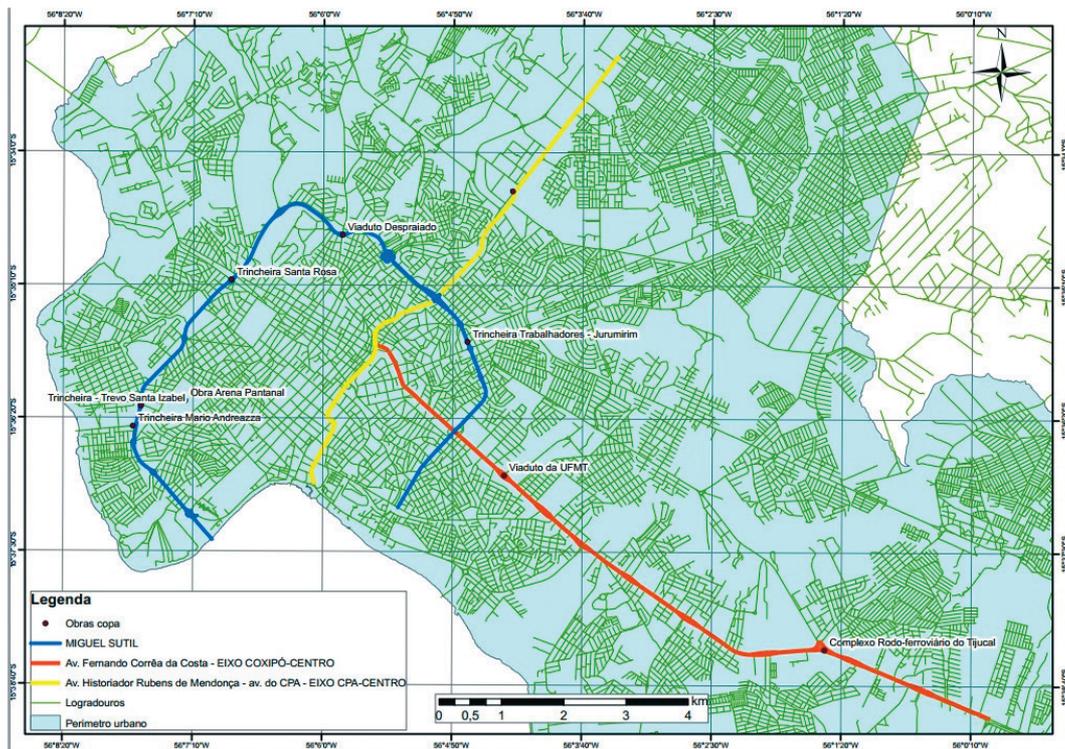
A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) nº 9.784/2012 instituiu o Programa Copa Verde, de responsabilidade da Secopa, no qual estão inclusas as mais significativas ações de ampliação da mobilidade e acessibilidade urbana na RM do Vale do Rio Cuiabá para a Copa de 2014 e implantação do sistema modal de transporte coletivo. Dentro do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, entre os objetivos do programa, visando à realização da Copa de 2014, constam: estruturar a região para a realização de grandes eventos esportivos, culturais, artísticos e comerciais; permitir acessibilidade à arena multiuso e demais instalações; ampliar a mobilidade e acessibilidade na RM do Vale do Rio Cuiabá; e realizar melhorias na infraestrutura urbana e implementar modelo de operação do modal de transporte.

Para concretizar os objetivos foram relacionadas medidas diversas: executar obras de mobilidade urbana; operacionalizar sistema de controle de tráfego; melhorar a infraestrutura dos municípios da aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande; promover a revitalização urbana de áreas no perímetro metropolitano; manter canais de divulgação e informação das obras à sociedade; executar as obras relativas à implantação do novo modal; dotar os espaços públicos de sustentabilidade e gestão; coordenar ações das câmaras temáticas, cuja iniciativa mais expressiva é a articulação com a sociedade civil, além de definir e articular ações junto aos outros órgãos de governo (secretarias de estado) para a Copa do Mundo. O mapa 5 põe em alto relevo a malha viária da região e as principais intervenções para a Copa do Mundo:

A respeito do sistema intermunicipal de transporte coletivo, o governo do estado optou pelo VLT, que possui 22,2 km de extensão de via ferroviária, 33 estações para embarque e desembarque, três terminais de integração com sistema alimentador rodoviário. O VLT é dividido em dois eixos principais: Eixo CPA-Aeroporto, com 15 km de extensão e dois terminais de integração (CPA I e André Maggi); Eixo Coxipó-Centro, com 7,2Km de extensão e um terminal de integração (Coxipó). A execução do VLT se iniciou em 21 de junho de 2012 e terá um custo de R\$ 1.477.617.277,15. Estima-se que 20% da obra foi executada, e a previsão de conclusão é para fevereiro de 2014. O quadro 4 apresenta uma síntese das informações do modal de transporte do VLT.

MAPA 5

RM do Vale do Rio Cuiabá: sistema de transporte e corredores de acesso



Fonte: Secopa.

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

QUADRO 4

Síntese das informações do modal de transporte VLT

Eixos	Principais avenidas	Extensão	Número de estações	Obras especiais
CPA-Aeroporto	Historiador Rubens de Mendonça, FEB e XV de Novembro	15km	22	quatro trincheiras dois viadutos uma ponte
Coxipó-Centro	Tenente-coronel Duarte, Coronel Escolástico, Fernando Corrêa da Costa	7,2km	11	três viadutos duas pontes

Fonte: Secopa.

As fontes de recursos são: R\$ 423 milhões, financiados pela Caixa Econômica Federal (Caixa); R\$ 727,9 milhões, financiados pelo BNDES por meio da Caixa. O governo do estado de Mato Grosso subsidiará com R\$ 110 milhões em contrapartida não financeira (valor de desapropriações).

Outras obras públicas reforçam o desenvolvimento da Fpic transporte na RM do Vale do Rio Cuiabá, estando subdivididas em três finalidades, conforme tabela 14.

TABELA 14
Cuiabá e Várzea Grande: principais obras de travessia urbana

Obras de travessia urbana	Custo
Tratamento viário ao longo das rodovias federais 163/364/070	R\$ 165,7 milhões (Termo de Cooperação entre estado e DNIT)
Trincheira Jurumirim/ Trabalhadores	R\$ 39.345.540,47
Viaduto despraiado	R\$ 18.974.928,43
Trincheira Santa Rosa	R\$ 23.374.107,80
Trincheira Verdão, Santa Isabel	R\$ 19.968.950,54
Complexo Viário Tijucal	R\$ 30.141.135,72
Viaduto Dom Orlando Chaves	R\$ 16.726.705,93
SubTotal	R\$ 109.185.828,42
Obras de mobilidade urbana	Custo
Construção de ponte sobre o Rio Cuiabá	R\$ 5.156.718,23
Ligação da avenida Beira Rio à rua Antonio Dorileo	R\$ 7.884.001,60
Duplicação da avenida Juliano da Costa Marques	R\$ 2.498.683,05
Duplicação de ponte na avenida Mario Andreazza	R\$ 11.485.000,00
Duplicação da rodovia Mario Andreazza	R\$ 22.003.978,00
Pavimentação de avenida do Parque Geórgia	R\$ 2.083.859,58
Ponte na avenida Arquimedes Pereira Lima	R\$ 3.994.333,33
Prolongamento da rua dos Eucaliptos	R\$ 1.727.813,99
Construção da avenida Parque do Barbado	R\$ 23.000.000,00
SubTotal	R\$ 79.834.387,78
Outras obras – Entorno da Arena Pantanal	Custo
Pavimentação de ruas do Entorno – I	R\$ 2.924.008,33
Pavimentação de ruas do Entorno – II	R\$ 2.684.349,30
Duplicação da Estrada da Guarita	R\$ 29.220.521,04
Construção e reforço da ponte do Rio Pari	R\$ 2.911.105,05
Trincheira da Ciriaco Cândia/Mário Andreazza	R\$ 5.238.811,52
SubTotal	R\$ 42.978.795,24
Total dos Investimentos	R\$ 231.999.011,44

Fonte: Secopa.

3.3.2 Análise da efetividade da gestão e da governança da Fpic transporte

A concentração de recursos na Secopa induz a uma articulação no âmbito desse órgão do governo do estado de Mato Grosso. Em contrapartida, os recursos do PPA 2012-2015 da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, destinados ao planejamento urbano, são da ordem de R\$ 931,7 mil. Esse fato demonstra que as intervenções na malha viária e no sistema de transporte coletivo estão sendo realizadas, de fato, por órgão da administração, notadamente técnico, ainda que sejam perceptíveis alguns esforços no sentido de democratizar o alcance da política pública.

Sem embargo, a gestão e a governança da Fpic não são avaliadas efetivamente à luz da informação e da participação popular. Não se pode afirmar, pelo menos não de forma categórica, que determinados problemas metropolitanos como excesso da frota de veículos e congestionamento e qualidade do transporte público estão sendo avaliados e discutidos com a sociedade. Por exemplo, a matriz de transporte intermunicipal está calcada no transporte coletivo por ônibus, contudo, a frota de automóveis em circulação é muito superior (tabela 15). Logo, uma questão a ser discutida pela agência metropolitana é que benefícios podem ser concedidos para o usuário do transporte público ou quais seriam as restrições ao deslocamento por veículo privado.

TABELA 15
Cuiabá-Várzea Grande: frota e matriz de transporte na aglomeração urbana

Tipo de veículo	Frota em circulação (jun./2013)	Representatividade na matriz (%)
Automóvel	238.247	12,99
Ônibus	3.314	43,86
Micro-ônibus	934	1,08

Fonte: Detran-MT (2013); Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Uniselva) e Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec) (2005).

Debates daquela natureza precisam encontrar espaços institucionais adequados, que favoreçam a proposição de ideias, a definição de agenda pública e o controle social. Os dados (detalhados) sobre a frota de veículos em circulação na região e no seu entorno demonstram que o assunto deve passar pelo crivo da sociedade (tabela 16). O assunto, afinal, vincula-se à escolha dos cidadãos por um padrão de vida nas grandes cidades brasileiras. De modo algum a questão é periférica nem poderá ser resolvida somente com investimentos e obras no setor de transporte. O caso da RM de São Paulo é emblemático nesse sentido.

TABELA 16
RM do Vale do Rio Cuiabá e Entorno: frota de veículos em circulação, cadastrados por município, de acordo com o tipo (jun. 2013)

Municípios	Automóvel	Ônibus	Micro-ônibus	
RM	Cuiabá	181.239	2.789	741
	Várzea Grande	57.008	525	293
	Nossa Senhora do Livramento	716	33	2
	Santo Antônio do Leverger	1.352	15	7
Entorno da RM do Vale do Rio Cuiabá	Acorizal	326	3	4
	Barão de Melgaço	144	2	2
	Chapada dos Guimarães	2.243	48	22
	Jangada	618	18	9
	Nobres	1.842	60	18
	Nova Brasilândia	307	10	1
	Planalto da Serra	125	9	0
	Poconé	2.676	20	21
	Rosário Oeste	1.285	32	8

Fonte: Detran-MT (2013).

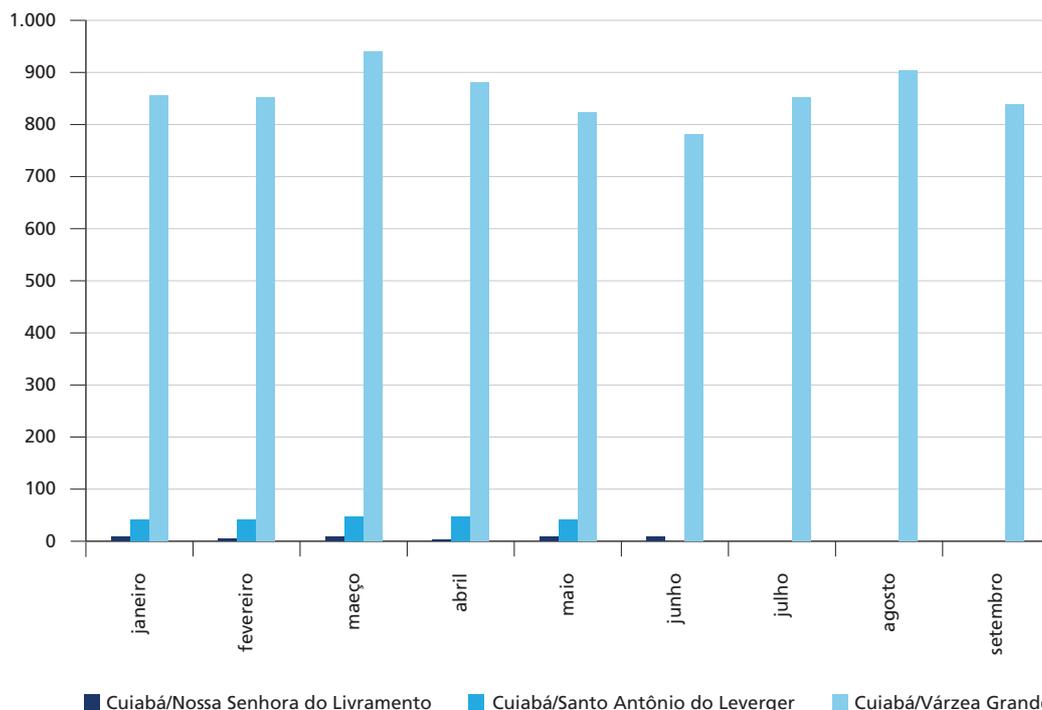
A mobilidade apresenta-se mais intensa e precária na área metropolitana, em especial, os deslocamentos pendulares da população – entre os municípios polos e desses para os outros municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá (e vice-versa). De modo geral, a oferta do serviço público é feita por poucas empresas concessionárias, que praticamente detêm o monopólio do setor. Em Cuiabá, são três empresas: Norte Sul, Pantanal e Integração Sul; em Várzea Grande e nos municípios metropolitanos menores, apenas uma empresa é responsável pelo transporte de passageiros. No município conurbado, a empresa é a União Transportes, e, nos demais, a Tutu Transporte (Nossa Senhora do Livramento) e Nagib Saad (Santo Antônio do Leverger), conforme Ager (2013).

Outras variáveis, como a frota e a condição de uso da frota de veículos, percursos e a quantidade de linhas, situação e acessibilidade nas estações de embarque e desembarque de passageiros, clientela, tempo de viagem, entre outras, são relevantes para análise da qualidade do serviço público. Porém, o nível de satisfação do usuário é tema de razoável complexidade, sujeito a metodologia e técnicas de pesquisa próprias, sem ser objeto

específico da pesquisa. Ainda assim, deve-se ter conta o fluxo de passageiros (gráfico 2), o indicador da demanda pelo serviço na RM do Vale do Rio Cuiabá.

GRÁFICO 2

RM do Vale do Rio Cuiabá: passageiros em trânsito¹ – transporte coletivo (2013)
(Quantidade de passageiros)



Fonte: Ager-MT (2013).

Nota: ¹ Como os valores foram contabilizados pelas empresas a partir de cada passagem na "catraca", o número de passageiros é expressivo porque o mesmo passageiro pode ser contado mais de uma vez. Há de se considerar também que esse é o valor total com o somatório de todas as linhas de transportes e com o número total de viagens por linha.

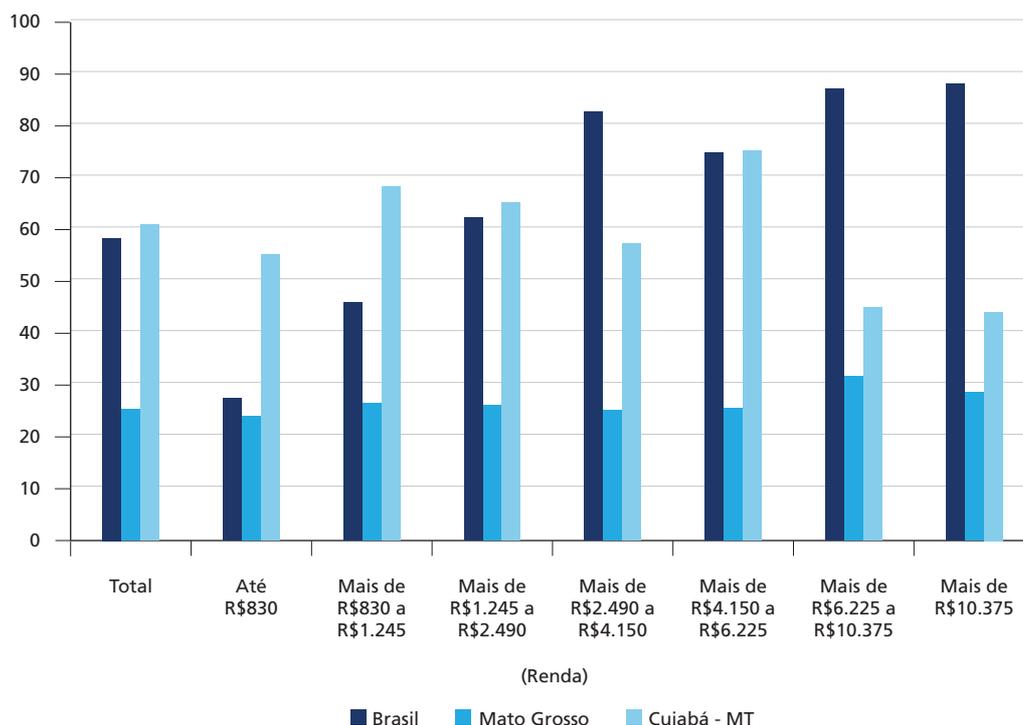
Superada a questão do fluxo de passageiros, resta saber quanto é a despesa mensal do usuário com o seu transporte. Segundo dados da Pesquisa de Orçamento das Famílias (POF), realizada pelo IBGE (IBGE, 2008), que tem como referência as principais regiões metropolitanas e capitais, o usuário de menor poder aquisitivo em Cuiabá compromete a maior parte da sua renda, acompanhando a tendência das demais RMs, se comparado com outro usuário no estado de Mato Grosso, ou mesmo qualquer outro usuário no país (IBGE, 2010d). Já a situação do usuário de maior poder aquisitivo é distinta. Nas grandes cidades, ele gasta mais, contudo, compromete menos a renda do que em outras regiões do país – obviamente, adotando-se a média nacional. Para outros esclarecimentos, ver o comparativo apresentado no gráfico 3.

A pulverização de indicadores sobre transporte intermunicipal ou metropolitano atesta os diversos aspectos que envolvem a presente Fpic: qualidade, acessibilidade, eficiência, comodidade etc. A rigor, as informações sobre o sistema precisam estar disponíveis e serem atualizadas com certa frequência. O certo é que o bem-estar do usuário desse serviço é de alto relevo, mas ainda não é tratado com a seriedade política que merece.

A análise da efetividade da gestão da Fpic transporte no espaço metropolitano está restrita aos processos de planejamento setorial e monitoramento das intervenções na malha viária, com destaque para a questão da implementação do VLT, sistema de caráter metropolitano que ainda carece de definições de políticas integradas para sua operacionalização.

GRÁFICO 3

Cuiabá: despesa média mensal familiar do usuário com transporte (2008)
(Despesa em R\$)



Fonte: IBGE (2010d).

No momento, o que se tem acerca da qualidade e cobertura do serviço público consta no Plano Integrado de Transporte Coletivo de Passageiros do Aglomerado Urbano Cuiabá e Várzea Grande, datado de 2003, e diz respeito ao atual sistema de transporte intermunicipal de passageiros, à prestação do serviço a cargo das empresas concessionárias e à avaliação das linhas, percursos, veículos, frota, terminais e tarifa.

O Plano de Mobilidade da RM do Vale do Rio Cuiabá (2010), a princípio um amplo instrumento de planejamento de ações públicas no campo de transporte urbano, recebeu novos direcionamentos em virtude da escolha do novo modal de transporte, o VLT, conformando-se como instrumento político voltado para a mobilidade urbana no momento de realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Assim sendo, a versão do Plano de Mobilidade Urbana de 2013 limita-se a garantir a acessibilidade e a mobilidade durante o período de realização dos jogos, proporcionar fácil acesso aos espaços públicos, estabelecer regras de circulação e de estacionamentos, definir competências dos órgãos estaduais, enfim, medidas que garantam o sucesso do megaevento e a satisfação do público.

Como a análise criteriosa do Plano de Mobilidade Urbana da RM do Vale do Rio Cuiabá (2010) pode ser melhor desenvolvida à luz das mudanças territoriais promovidas pelo VLT, não há por que limitar a efetividade do plano, o significa dizer que o poder público estadual, notadamente a Secid deve aperfeiçoar o Plano de Mobilidade Urbana, atualizar o documento conforme a realidade metropolitana de significativos deslocamentos diários e de pressão social por serviços de transporte de qualidade.

Cumpra mencionar que não foram atingidas as condições adequadas para sua operacionalização, em breve, com a definição do modelo adequado e estrutura de gestão do sistema em implantação.

Não obstante, uma boa oportunidade para realizar análises necessárias se avista com a elaboração do PDPI, ainda em curso. Todavia, a realização conjunta desses trabalhos – análise e debates dos instrumentos – pode ser positiva para a efetividade dos mesmos.

A execução do Programa Copa Verde, conduzido pela Secopa, principal fonte de recursos da Fpic transporte, é analisada e monitorada por alguns órgãos e instituições do poder público, cada um desses tem sua própria metodologia e parecer. A preocupação, além dos gastos públicos, é o cumprimento do cronograma e concluir todas as obras até a Copa de 2014.

Após uma avaliação mais perscrutadora na Fpic transporte na RM do Vale do Rio Cuiabá, percebe-se que, não havendo ainda uma estrutura adequada de gestão dessa e de outras políticas metropolitanas, a maioria dos programas de governo se encontra atualmente sob alçada da Secopa, devido à realização da Copa de 2014, reunidos entre as iniciativas de requalificação urbana, melhoria da infraestrutura e da mobilidade e acessibilidade urbanas. Destarte, políticas relevantes para a região, ainda se concentram nos municípios da aglomeração urbana, Cuiabá e Várzea Grande.

Como a maioria dos recursos do PPA 2012-2015 se destina à viabilização do grande evento esportivo, até o final desse período não se estima direcionamento significativo de investimentos para qualquer outra política na RM do Vale do Rio Cuiabá, conforme as prioridades definidas no planejamento governamental. Até o final de 2014, quando estarão concluídas as intervenções iniciadas, a Secid deve se dedicar ao planejamento metropolitano, com tempo para envolver a sociedade nos debates e estruturar estratégias coerentes e exequíveis, fortalecendo arranjos metropolitanos que busquem reduzir as diferenças entre os municípios da região.

Estima-se ainda que a finalização da Secopa, criada com tempo de vida limitado à realização das ações relativas à Copa do Mundo, deva facultar a inserção da Agem no cenário político estadual, facultando-lhe, inclusive, assumir o legado da atuação desse órgão, cujas competências se confundiram em determinado momento, devido às interpretações dadas.

Efetivada a atuação da agência, o conselho e o fundo metropolitano serão consolidados, a nosso ver, favorecendo a participação social e o controle sobre os recursos e investimentos a serem feitos, a partir das indicações do Plano Diretor Metropolitano.

Dessa forma, embora trilhando rumos um pouco divergentes daqueles traçados quando foi concebida a RM do Vale do Rio Cuiabá, acreditamos que a consolidação do interesse metropolitano e das políticas de interesse comum é inexorável, dadas a magnitude da população envolvida e a situação de heterogeneidade existente entre a aglomeração Cuiabá-Várzea Grande e os municípios do Entorno, o que impacta as políticas de alcance regional, interferindo no próprio crescimento econômico e desenvolvimento estadual.

Considerando as perspectivas no cenário nacional, introduzidas pela retomada da discussão do Estatuto da Metrópole e pelas iniciativas que devem ser associadas ao Fórum Nacional das Entidades Metropolitanas (FNEM) e ao Grupo Metrôpolis, levadas pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), e mesmo este grupo de trabalho, pressupõe-se um cenário mais favorável à governança metropolitana no país e ao fortalecimento da condução de políticas mais adequadas à gestão das Fpics.

4 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA BERLINDA: A INTEGRAÇÃO DA GESTÃO DAS FPICS NA RM DO VALE DO RIO CUIABÁ

As dinâmicas populacionais, econômicas e culturais na região revelam o funcionamento do sistema capitalista e a sua lógica contraditória no território. Mostram também a organização social do espaço metropolitano, bem como as dificuldades e desigualdades de acesso às funções sociais da cidade, ou melhor, da metrópole. A crise urbana ou metropolitana é resultado não só da concentração e centralização do capital, dos meios de produção e reprodução da vida digna nas cidades mas da ineficiência da gestão pública na administração dos interesses comuns, como: habitação, saneamento e mobilidade. A segregação socioespacial, isto é, as diversas formas e padrões da terra urbanizada (e suas contradições inerentes), é um fenômeno geográfico, ou, mais do que isso, um problema social crônico a ser enfrentando pelo poder público.

A governança metropolitana, ainda em fase inicial no estado de Mato Grosso, apresenta-se como recurso democrático apto à identificação das demandas sociais, à compatibilização das expectativas da população e dos retornos financeiros da iniciativa privada e à consolidação do modelo de intervenção estatal. Não obstante, os arranjos de gestão, de modo especial a instância de gestão metropolitana da RM do Vale do Rio Cuiabá – a Agem –, devem estar a serviço da comunidade política, fortalecendo os ambientes de discussão e o próprio controle social. Criada a estrutura básica de gestão, cresce a expectativa de que esse órgão receba do governo melhores condições para o exercício de suas atividades e compromissos.

A participação cidadã é elemento indispensável para a eficácia da política estadual metropolitana. Aliás, o conjunto de obras e de investimentos aplicados na aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande, vinculado à realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014, incitou a preocupação da sociedade mato-grossense com os gastos públicos e com a disponibilidade e qualidade dos serviços essenciais. Certamente, os movimentos sociais urbanos (nesse momento, com pouca força política), promoverão reivindicações populares, vindo a assumir lugares legítimos na composição plural e democrática das instâncias de gestão metropolitana. Com a atuação engajada de sujeitos, espera-se a concretização de contemporânea maneira de governar – inclusiva, participativa e justa.

Ademais, o pacto metropolitano exige a descentralização dos poderes, ou seja, as municipalidades, especialmente a capital, precisam estreitar suas relações entre si e com o estado. O poder econômico e político dos municípios centrais não pode permanecer como obstáculo à adequada distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de metropolização. Cuiabá e Várzea Grande ostentam não só as maiores taxas de crescimento e de desenvolvimento humano e social na RM do Vale do Rio Cuiabá mas também paisagens urbanas marcadas pela precariedade de equipamentos públicos. O principal desafio é ter uma estratégia de ordenamento do território, de maneira a proporcionar melhorias na estrutura espacial metropolitana.

As informações apresentadas neste relatório indicam que não existe gestão individual de nenhuma das Fpics abordadas. Como consequência, em face da incipiência da constituição da estrutura de gestão na RM, inexistente gestão integrada – a despeito da importância das políticas a serem conduzidas e da relevância do interesse comum, não consolidados por meio de programas eficientes de governo.

Quanto ao uso do solo, a instância metropolitana de gerenciamento também inexistente, sendo o PDPI, iniciado na Secid e atualmente sob responsabilidade da Agem, o elemento

responsável pelo debate e pelas estratégias, ainda em construção, voltadas ao ambiente regional. As ações são conduzidas nas esferas municipais, sob a responsabilidade das secretarias especializadas e dos conselhos municipais.

Sobre o setor de saneamento, criada a Secretaria Adjunta de Saneamento na Secid, sua ação se volta ao âmbito urbano. Desconsiderando por ora a abrangência metropolitana, nem mesmo um planejamento eficiente nessa esfera foi iniciado.

O transporte é a única Fpic que concentrou as ações estaduais, pela particularidade de atender ao evento Copa do Mundo de Futebol de 2014. Foram, contudo, investimentos – vultosos – realizados desarticulados de uma política metropolitana e sem interlocução com outros órgãos governamentais.

Este cenário desvenda o quanto há para ser feito na RM do Vale do Rio Cuiabá até que seja possível alcançar a eficiência na gestão das Fpics, definidas na Lei nº 359, de 2009.

REFERÊNCIAS

ABUTAKKA, Antonio. **O significado da migração populacional para o município de Cáceres** – MT. Cuiabá: EdUFMT, 2012.

AGER – AGÊNCIA DE REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Dados sobre o transporte intermunicipal de passageiros**. Cuiabá: Coordenadoria de estudos econômicos da AGER, 2013.

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil** - Abastecimento urbano de água: panorama nacional. Brasília: Ana/Engecorps/Cobrape, 2010.

_____. **Situação dos recursos hídricos**. Qualidade das águas em função do lançamento dos esgotos domésticos, considerando a disponibilidade hídrica. Superintendência de Recursos Hídricos [s.d.]. Disponível em: <http://pnqa.ana.gov.br/publicacoes.aspx>. Acesso em: 18 jul. 2013.

BARROSO, João Carlos. **Mato Grosso: do sonho à utopia da terra**. Cuiabá: EdUFMT; Carlini e Caniato, 2008.

BOMFIM, Márcia. **As engrenagens da cidade: centralidade e poder em Cuiabá na segunda metade do século XX**. Cuiabá: EdUFMT; Carlini e Caniato, 2010.

BORGES, Fernando Tadeu de Miranda. **Do extrativismo à pecuária: algumas observações sobre a história econômica de Mato Grosso (1870-1930)**. São Paulo: Scortecci, 2001.

CALDEIRA, Teresa Pires. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: EdUSP, 2000.

CAOVILLA, Marizete. **Sistemas de água e esgoto: uma abordagem crítica da gestão municipal em Mato Grosso**. Cáceres: Ed. UNEMAT, 2010.

CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira. O Estatuto da Cidade como instrumento de intervenção urbana no Aglomerado Urbano Cuiabá/Várzea Grande. In: ROMANCINI, Sônia Regina. (Org.). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

CHILETTO, Rita de Cássia Oliveira; LIMA, Diogo Marcelo Delben Ferreira; BORGES, Flavyane Rosa. Governança na Região Metropolitana no Vale do Rio Cuiabá: funcionamento dos arranjos de gestão e o desenvolvimento das funções públicas de interesse comum – transporte e mobilidade urbana. In: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

- CUIABÁ. **Evolução do perímetro urbano de Cuiabá – 1938 a 2007**. Cuiabá: IPDU, 2007a.
- _____. **Perfil Socioeconômico de Cuiabá**. Instituto de Planejamento e de Desenvolvimento Urbano (IPDU); Diretoria de Pesquisa e Informação (DPI). Cuiabá: Central do Texto, 2007b. v. 3.
- _____. **Perfil Socioeconômico de Cuiabá**. Prefeitura e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU); Diretoria de Urbanismo e Pesquisa (DUP). Cuiabá: Centro do Texto, 2012. v.5.
- DETRAN-MT – DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO. **Frota de veículos em circulação cadastrados por município de acordo com o tipo no estado de Mato Grosso**. Coordenadoria de Renaest. Disponível em: <<http://www.detran.mt.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2013.
- EGLER, Claudio A. G.; BECKER, Bertha K. **Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- FUNDAÇÃO UNISELVA-UFMT – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO; FUNDAÇÃO COPPETEC – FUNDAÇÃO COORDENAÇÃO DE PROJETOS PESQUISAS E ESTUDOS TECNOLÓGICOS-UFRJ – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Projeto para operação integrado do sistema de transporte coletivo de passageiros do Aglomerado Urbano Cuiabá e Várzea Grande**. Rio de Janeiro: Uniselva; Coppetec, 2005.
- GARCIA, Silvia Maria Nicoletti Pillon. **Os planos diretores e o planejamento urbano no aglomerado urbano Cuiabá/Várzea Grande**. 2010. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- GROSTEIN, Marta Dora. **Metrópole e expansão urbana: a persistência de modelos insustentáveis**. In: _____. **Dinâmicas metropolitanas de São Paulo**. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2002.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Atlas de saneamento**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.
- _____. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.
- _____. **Censo Demográfico de 2010. Aglomerados subnormais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010a.
- _____. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010b.
- _____. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010c.
- _____. **Pesquisa de orçamentos familiares 2008-2009. Despesas, rendimentos e condições de vida**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010d.
- _____. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. **Contas regionais do Brasil 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Situação social nos Estados – Mato Grosso**. Brasília: Ipea, 2012.
- _____. **Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: estudos básicos para a caracterização da rede urbana**. Brasília: Ipea; IBGE; Unicamp, 2002.
- MATO GROSSO. **MT Regional – Programa de Desenvolvimento Regional. Um programa de governo**. Cuiabá: MT Regional, 2006.
- _____. **Anuário Estatístico de Mato Grosso 2008**. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Cuiabá: SEPLAN-MT; Carlini e Caniato, 2009. v.30.

_____. **Anuário Estatístico do Estado de Mato Grosso 2011**. Cuiabá: Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral, 2012.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Lei nº 9.675, de 20 de dezembro de 2011. Cuiabá: Seplan-MT, 2011.

MONTEIRO, Ubaldo. **Várzea Grande: passado e presente confrontos**. Cuiabá: Policromos, 1987.

MOURA, Rosa. Metropolização e institucionalização: em que avançamos? *In: 40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 3 set. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/40anos_apresentacao_rosa_moura.pdf>. Acesso em: 1 dez. 2013

POVOAS, Lenine. **Cuiabá de outrora: testemunho ocular de uma época**. Cuiabá: Resenha Tributária, 1983.

RIVERA, Márcia S. Pereira. **Cuiabá: um nó na rede**. Cuiabá: EdUFMT, 2012.

_____. Cuiabá: uma expressão na rede. *In: ROMANCINI, Sônia Regina (Org.). Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses*. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

ROMANCINI, Sônia Regina. **Cuiabá: paisagens e espaços da memória**. 1. ed. Cuiabá: Cathedral Publicações, 2005.

_____. Reestruturação urbana e novos territórios em Cuiabá. *In: _____ (Org.). Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses*. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: EdUSP, 2002.

SEPLAN/MT – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DO MATO GROSSO. **Anuário estatístico de Mato Grosso – 2010**. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Cuiabá: SEPLAN/MT, 2011.

_____. **Anuário estatístico de Mato Grosso – 2011**. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Cuiabá: SEPLAN/MT, 2012.

_____. **Informativo socioeconômico de Mato Grosso 2005**. Cuiabá: Central de Texto, 2005.

_____. **Relatório de ação governamental 2012**. Cuiabá: SEPLAN, 2013.

SIQUEIRA, Elizabeth Madureira; COSTA, Lourença Alves; CARVALHO, Cathia Maria Coelho. **O processo histórico de Mato Grosso: sistemas produtivos – movimentos sociais – fronteiras e abastecimentos – a questão indígena**. 3. ed. Cuiabá: Guaicurus, 1990.

SOUZA, Ana Maria. **Relatos da cidade: nomadismo, territorialidades urbanas e imprensa – Cuiabá, segunda metade do século XX**. 1. ed. Cuiabá. EdUFMT; Enrelinhas, 2007. v. 1000. 167p.

SOUZA, Marcelo Lopes. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial das metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso; ROMANCINI, Sônia Regina; NUNES, Maria Aparecida. Mato Grosso: dinâmica urbano-regional do Estado. *In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves. Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces*. Brasília: Ipea, 2011.

SEMA - SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE. **Relatório de monitoramento da qualidade das águas da sub-bacia do Rio Cuiabá-MT - 2005**. Cuiabá: Sema, 2006

VILARINHO NETO, Cornélio S. **A metropolização regional, formação e consolidação da rede urbana de Mato Grosso**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ABREU, Elidia. A reestruturação do Jardim das Américas. *In*: ROMANCINI, Sônia Regina. (Org.). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.
- BERNARDINO, Ana de Cássia Abdalla. A cidade murada do Século XXI. *In*: ROMANCINI, Sônia Regina. (Org.). **Novas territorialidades nas cidades mato-grossenses**. Cuiabá: EdUFMT, 2009.
- CUIABÁ. **Plano Municipal de Saneamento Básico**. Abastecimento de água e esgotamento sanitário. Cuiabá: Bureau de Soluções Ambientais; Prefeitura de Cuiabá, 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2002/2003**. Figura da pobreza e desigualdade. Municípios brasileiros - 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=mt&tema=FIGURApobreza2003>>. Acesso em: 18 jul. 2013.
- MARICATO, Erminia. **O impasse da política urbana no brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.
- MARTINS, Eledir da Cruz. A verticalização e as transformações do espaço urbano em Cuiabá/MT. *In*: ROMANCINI, Sônia Regina (Org.). **Novas territorialidades urbanas em Cuiabá**. 1. ed. Cuiabá: EdUFMG, 2008.
- MORENO, Gislaene. **Terra e poder em Mato Grosso: política e mecanismos de burla 1892-1992**. Cuiabá: Entrelinhas; EdUFMT, 2007.
- RODRIGUES, Cristiane Moreira. Rede coletora de esgoto. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas de Saneamento 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel (Org.). **Os planos diretores municipais pós estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

ILUSTRAÇÕES

Mapas

- 1 – Cuiabá-Várzea Grande: variação da distribuição populacional na aglomeração urbana
- 2 – Cuiabá-Várzea Grande: distribuição da renda na aglomeração urbana
- 3 – Cuiabá: localização dos empreendimentos habitacionais
- 4 – Bacia do Alto Paraguai e suas sub-bacias
- 5 – RM do Vale do Rio Cuiabá: sistema de transporte e corredores de acesso

Quadros

- 1 – RM do Vale do Rio Cuiabá: órgãos de gestão
- 2 – Sistemas municipais de abastecimento de água
- 3 – PPA 2012-2015: programas e ações do governo estadual destinados a melhorar a qualidade de vida nas cidades
- 4 – Síntese das informações do modal de transporte VLT

Tabelas

- 1 – Mato Grosso: evolução da população e do PIB do estado (1960-2010)
- 2 – RM do Vale do Rio Cuiabá e do Entorno Metropolitano: Indicadores demográfico e de urbanização
- 3 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios da região VI de planejamento do estado
- 4 – Indicadores econômicos e sociais dos municípios da região VI de planejamento do estado
- 5 – Número de empreendimentos previstos no PAC, por tipo
- 6 – Mato Grosso: diagnóstico do abastecimento de água
- 7 – Municípios com algum tipo de saneamento básico, por tipo de serviço
- 8 – Rede geral de água e de esgoto ou pluvial por domicílios particulares permanentes do perímetro urbano (2010)
- 9 – Coleta e destino do lixo por domicílios particulares permanentes do perímetro urbano (2010)
- 10 – Municípios com instrumentos legais reguladores do serviço de abastecimento de água
- 11 – Despesas públicas por função e subfunção do governo

- 12 – Situação do saneamento básico nos níveis nacional, regional e estadual (2009)
- 13 – RM do Vale do Rio Cuiabá: proporção de municípios atendidos pelos serviços de saneamento básico (2010)
- 14 – Cuiabá e Várzea Grande: principais obras de travessia urbana
- 15 – Cuiabá-Várzea Grande: frota e matriz de transporte na aglomeração urbana
- 16 – RM do Vale do Rio Cuiabá e Entorno: frota de veículos em circulação, cadastrados por município, de acordo com o tipo (jun. 2013)

Gráficos

- 1 – Mato Grosso: distribuição da população (2010)
- 2 – RM do Vale do Rio Cuiabá: passageiros em trânsito – transporte coletivo (2013)
- 3 – Cuiabá: despesa média mensal familiar do usuário com transporte (2008)

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glauca Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

