

OS CAMINHOS DO PLANEJAMENTO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: ENTRE O SER E O DEVER SER – AFIRMAÇÃO JURÍDICA E CONTROVÉRSIA POLÍTICA

Maria Angélica dos Santos Rodrigues¹

Livia Maria Gabrielli de Azevêdo²

Janicéia Veloso³

Laiz Cunha⁴

Mara Castagno⁵

Natássia Gavazza⁶

Sara Cavalcante⁷

1 INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 13.089/2015, denominada Estatuto da Metrópole (EM), constituiu-se o marco legal para a retomada do planejamento metropolitano em todo o Brasil. Ela trouxe em seu arcabouço as diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, além de normativas gerais para a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) para as regiões metropolitanas (RMs), independentemente de suas especificidades, e indicação de instrumentos de governança interfederativa a serem construídos no âmbito metropolitano.

Após dois anos de vigência, surge a necessidade de avaliar as primeiras iniciativas adotadas para sua implementação nas RMs do país. No caso da RM de Salvador, esta avaliação se dá no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre o Ipea e o estado da Bahia pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur),

1. Procuradora-Geral do Estado na Procuradoria-Geral de Estado da Bahia (PGE/BA) e coordenadora do Grupo de Trabalho Governança Metropolitana. *E-mail*: <mariaangelica.rodrigues@pge.ba.gov.br>.

2. Arquiteta e urbanista na Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur/BA). *E-mail*: <livia.gabrielli@sedur.ba.gov.br>.

3. Bacharel em direito e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <janicéia.veloso@sedur.ba.gov.br>.

4. Urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <laiz.cunha@sedur.ba.gov.br>.

5. Arquiteta e urbanista na Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <mara.castagno1@sedur.ba.gov.br>.

6. Arquiteta, urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <natassia.bastos@sedur.ba.gov.br>.

7. Arquiteta, urbanista e membro da equipe técnica da Diretoria de Planejamento Territorial da Sedur/BA. *E-mail*: <sara.medeiros@sedur.ba.gov.br>.

celebrado em 2012 e renovado em 2015, tendo como destaque a inclusão da PGE. O referido ACT está vinculado ao projeto Governança Metropolitana no Brasil, que tem por objetivo o desenvolvimento de trabalhos, estudos e pesquisas que subsidiem a retomada do planejamento metropolitano com foco em dois eixos temáticos. O primeiro eixo corresponde aos arranjos institucionais e legais concernentes à governança metropolitana, o qual vem sendo desenvolvido no âmbito da PGE, e o segundo trata do processo de elaboração do PDUI para a RM de Salvador, a cargo da Sedur.

De forma a convergir os esforços para sistematizar experiências que possam ser compartilhadas com as demais RMs do país, este capítulo busca primeiramente apresentar e analisar alguns debates legislativos e jurídicos envolvendo a governança metropolitana no Brasil e na Bahia, além de detalhar o estágio atual dos processos relativos aos arranjos institucionais metropolitanos, com foco na criação da entidade metropolitana, apresentando sugestões para a sua definitiva implementação e funcionamento. Na sequência, objetiva-se relatar e analisar as experiências da Sedur por meio de sua Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), no processo de elaboração do PDUI em sua etapa preparatória.

2 GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL E NA BAHIA

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), em seu art. 25, § 3º, facultou aos estados a possibilidade de instituir RMs, aglomerações urbanas (AUs) e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, mediante lei complementar (LC), para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (Brasil, 1988). Não sem razão, tal autorização, com vistas de possibilidade, não de obrigatoriedade, se encontra no Título III – Da Organização do Estado, Capítulo I – Da Organização Político-Administrativa.

Recorde-se que a Carta de 1937 dispunha, no parágrafo único do art. 29, sobre o agrupamento de municípios para instalação, exploração e administração dos serviços públicos comuns, atribuindo-lhes personalidade jurídica limitada a seus fins, e suas constituição e administração deveriam ser reguladas pelo Estado. A Constituição de 1946, por sua vez, em seu art. 24, permitiu ao Estado a criação de órgão de assistência técnica aos municípios para auxiliar no fenômeno metropolitano. Na Carta Federal de 1967 (art. 157, § 10), com a Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969 (art. 164), o tema foi tratado no capítulo Da Ordem Econômica, dispondo que a União, mediante LC, poderá, para a realização de serviços comuns, estabelecer RMs constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. O deslocamento da matéria para o âmbito da organização do Estado pela CF/1988 mostra a profunda mudança de concepção do legislador constituinte a respeito do tema.

No estado da Bahia, a Constituição de 1989 recepcionou essa faculdade em seu art. 6º, inserida no § 3º do art. 5º da CF/1988, que, todavia, não trouxe regras para implantação, forma de gestão e governança dessas unidades regionais. Devido a isso, a falta de regulamentação oportunizou acirradas disputas sobre a titularidade da gestão das funções públicas de interesse comum, notadamente na área de saneamento básico, historicamente controversa, e aqui cabe aparente digressão do tema central.

2.1 A titularidade dos serviços de saneamento básico e alguns conflitos jurídicos e políticos e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) – ajudando a compreender a governança metropolitana

Ao fixar diretrizes nacionais para o saneamento básico, em cumprimento ao comando do art. 21, inciso XX, da CF/1988, a Lei Federal nº 11.445/2007 não definiu a titularidade dos serviços a ele concernentes. Alguns estados reservaram para si tal competência, o que ocorrera na Bahia com os textos normativos: *i*) EC nº 07/99; *ii*) Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008, que instituiu princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico; e *iii*) Lei nº 12.602/12, que criou a respectiva agência reguladora.

Dos principais conflitos políticos sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico submetidos ao STF, aqui são destacados os referentes aos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, uma vez que, no primeiro, também se discutia o regime de transporte ferroviário e metroviário de passageiros. Nestes, encontram-se ínsitos aspectos relacionados à governança interfederativa das RMs, AUs e microrregiões.

No Rio de Janeiro, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842-RJ impugnou a LC nº 87/1997/RJ e a Lei Ordinária nº 2.869/1997/RJ.⁸ Com a ADI nº 1.842/RJ, foram apreciadas conjuntamente pelo STF as ADIs nºs 1.826/RJ, 1.843/RJ e 1.906/RJ, em virtude de conexão, continência e identidade de objeto. Foram declarados inconstitucionais o § 2º do art. 4º, parte do inciso I, o parágrafo único do art. 5º, os incisos I, II, IV e V do art. 6º, os arts. 7º e 10, o § 2º do art. 11 da LC nº 87/1997/RJ, e os arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869/1997/RJ.

8. A Lei Complementar nº 87/97 “dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a Microrregião dos Lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum e dá outras providências” (Rio de Janeiro, 1997a). A Lei nº 2.869/1997/RJ “dispõe sobre o regime de prestação de serviço público de transporte ferroviário e metroviário de passageiros no Estado do Rio de Janeiro, e sobre o serviço público de saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências” (Rio de Janeiro, 1997b). As citadas normas definem o respectivo interesse metropolitano ou comum, como as funções públicas e os serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como os serviços supra municipais. Atribuíam a estrutura de saneamento básico para o atendimento da região metropolitana e retiravam dos municípios qualquer poder de decidir, concentrando no estado todos os elementos executivos, a qualidade de poder concedente, a condução da específica agência reguladora e a fixação de tarifas dos serviços das concessionárias.

Na Bahia, por meio da ADI-MC nº 2077/BA, discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59, inciso V; 228, §1º, e 230 da Constituição estadual, com a redação dada pela EC nº 7/99.⁹ Por cuidar de questão semelhante, concomitantemente ao julgamento das referidas ADIs do Rio de Janeiro, em 6 de março de 2013, o plenário do STF apreciou também a ADI-MC nº 2.077/BA e decidiu, em sede cautelar, por maioria, conceder em parte a medida requerida para suspender a eficácia do inciso V do art. 59 e do *caput* do art. 228 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7, de 19 de janeiro de 1999.

Em todos os casos, com modulação de efeitos, é relevante levar em consideração a posição de alguns ministros da Suprema Corte em alguns julgamentos. O ministro Nelson Jobim, por exemplo, reiterou entendimento reconhecendo a competência executória do serviço de saneamento básico não aos estados ou aos municípios, mas a um agrupamento de municípios.

No mesmo sentido, o ministro Eros Grau defendeu que a competência para a prestação dos chamados serviços comuns permanece sob a titularidade dos municípios. A eles incumbe a delegação à entidade da administração indireta ou a outorga de concessão a empresa privada, quando a sua prestação for empreendida não diretamente por eles.

Para o ministro Joaquim Barbosa, a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade público-territorial-administrativa, de caráter intergovernamental, que nasce em consequência da criação da RM. Em contrapartida, o exercício das funções normativas, diretivas e administrativas do novo ente deve ser compartilhado com paridade entre o estado e os municípios.

O ministro Gilmar Mendes reconhece ao poder concedente a titularidade do serviço por meio de um colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. Segundo ele, a participação dos entes federativos nesse colegiado não necessita ser paritária, desde que seja apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada RM de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.

O ministro Ricardo Lewandowski diz que parece não haver problema em delegar a execução das funções públicas de interesse comum a essa autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, desde que a LC instituidora da entidade lhe confira personalidade jurídica própria, bem como o poder concedente

9. Nesta ação discutiu-se a constitucionalidade dos arts. 59, inciso V; 228, §1º; e 230 da Constituição da Bahia, com a redação dada pela EC nº 7/1999 que, tratando do saneamento básico, atribuiu a sua titularidade ao Estado, restringindo a competência dos municípios a ações confinadas aos seus respectivos territórios e executadas com recursos próprios. Foi alegada usurpação de competência da União para legislar sobre diretrizes dos serviços de água e saneamento e por ofenderem os princípios da autonomia municipal e da proporcionalidade. Questionou-se ainda se os serviços de água e saneamento podem ser, em termos gerais, delegados a particulares.

quanto aos serviços de interesse comum, nos termos do art. 25, § 3º, combinado com os arts. 37, inciso XIX, e 175 da CF/1988.

Ao concluir o julgamento das citadas ADIs, em 6 de março de 2013, o STF decidiu, no caso da ADI nº 1.842-RJ, pela gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre o estado-membro e os municípios integrantes das RMs por meio de uma entidade metropolitana intergovernamental e plurifuncional. Os fundamentos da decisão pugnam, em síntese, que a criação de RM não é compulsória, depende de lei complementar estadual (LCE), e a concordância do município não é necessária. Além disso, determina que a sua criação não transfere para o estado competências municipais, mas obriga que os municípios exerçam-nas de forma colegiada, por meio de entidade metropolitana intergovernamental, que deve definir a sua forma de governança, e que as decisões tomadas por essa entidade vinculam todos os seus entes integrantes. Prevaleceu o entendimento de que a titularidade dos serviços de saneamento básico permanecerá com os municípios, restringindo os estados ao papel de instituir os agrupamentos de municípios, sem participar efetivamente da execução ou prestação dos serviços comuns.

É incontestável que o saneamento básico, como outras funções públicas de interesse comum, extrapola com frequência o interesse local de um município, apontando, em conjunto com outros aspectos definidos em lei e consoante critérios delineados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o exame de conveniência e oportunidade de instituição de RMs, AU e microrregiões, consoante faculta o art. 25, § 3º, da CF/1988. Assim, falar sobre uma governança especial ou comum é falar sobre a relação entre os entes federativos do eixo metropolitano e o estado-membro.

2.2 A RM de Salvador e sua governança

A RM de Salvador foi criada com a LC nº 14, de 8 de junho de 1973, juntamente com as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. Por meio da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, o estado da Bahia criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) como uma autarquia intergovernamental, com capacidade jurídica de direito público, caráter normativo e deliberativo, dispondo sobre a sua estrutura de governança e sistema de planejamento, e com planos metropolitanos que devem ser obrigatoriamente atendidos pelos municípios integrantes e pelo estado.

A EMRMS tem por finalidade exercer as competências relativas à integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos municípios integrantes da RM de Salvador, como, por exemplo: *i)* aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os

com os objetivos do estado e dos municípios que a integram, bem como fiscalizar e avaliar sua execução; *ii*) apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos à realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional; *iii*) aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual; e *iv*) comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados.

Essa entidade tem funções administrativas e normativas e foi concebida e estruturada com quatro níveis de governança: *i*) o colegiado metropolitano, integrado pelo governador e pelos prefeitos dos municípios metropolitanos; *ii*) o comitê técnico, composto por técnicos dos mesmos entes federativos; *iii*) o conselho participativo, formado por representantes da sociedade civil e membros indicados pelas câmaras legislativas dos entes metropolitanos; e *iv*) o secretário-geral, eleito pelo colegiado metropolitano.

Para o exercício dessa governança, o colegiado metropolitano concentra cem votos. O município-polo da RM de Salvador e o estado da Bahia têm participação paritária, e os demais municípios, cota proporcional à sua população, assegurado a cada um ao menos um voto.

Como fontes de financiamento e investimentos, foram instituídos o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC) e o Fundo de Universalização do Saneamento Básico da Região Metropolitana de Salvador (Fusan), além de ser autorizada a criação do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da RM de Salvador. Há previsão de conselhos de orientação, para os citados fundos, e de agências reguladoras para fiscalização dos serviços.

É seguro afirmar que a LC baiana está de acordo com os critérios e entendimentos expressos por ministros do STF, derredor de questões relativas à competência para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum, matéria que toca a governança pública, notadamente a das RMs. Afina-se com o que preceitua a melhor doutrina, cabendo destacar a lição de Meirelles (2006, p. 86), mostrada a seguir.

O essencial é que a lei complementar estadual contenha normas flexíveis para a implantação da região metropolitana, sem obstaculizar a atuação estadual e municipal; ofereça a possibilidade de escolha, pelo Estado, do tipo de região metropolitana a ser instituída; torne obrigatória a participação do Estado e dos municípios interessados na direção e nos recursos financeiros da região metropolitana; conceitue corretamente as obras e serviços de caráter metropolitano, para que não se aniquile a autonomia dos municípios pela absorção das atividades de seu interesse local e finalmente, se atribuam à região metropolitana poderes administrativos e recursos financeiros aptos a permitir o planejamento e a execução das obras e serviços de sua competência sem

os entraves da burocracia estatal. Sem estas características, a região metropolitana não atingirá plenamente suas finalidades.

2.3 A entidade metropolitana da RM de Salvador e o EM

Sobrevindo às decisões do STF e à LC nº 41/2014 do estado da Bahia, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da MetrÓpole, estabelece em seu art. 1º as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em RMs e AUs instituídas pelos estados ou pela União, para normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23, e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da CF/1988. Além de RMs e AUs, a lei se aplica às microrregiões com características predominantemente urbanas, instituídas pelos estados com fundamento em funções públicas de interesse comum.

Segundo o EM, deverão ser observadas em sua aplicação as normas gerais estabelecidas no Estatuto das Cidades – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, que definiu as diretrizes gerais da política urbana e as regras que disciplinam as políticas nacionais de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. A governança interfederativa deve respeitar os seguintes princípios: *i)* prevalência do interesse comum sobre o local; *ii)* compartilhamento de responsabilidades; *iii)* autonomia dos entes da federação; *iv)* gestão democrática da cidade; *v)* efetividade no uso de recursos públicos; e *vi)* busca de desenvolvimento sustentável. Deve, ainda, observar as diretrizes específicas para implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento urbano; a constituição de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; a compensação por serviços ambientais; e a compatibilização dos planos plurianuais e das leis orçamentárias dos entes envolvidos.

Esse estatuto exige, ainda, um PDUI, aprovado mediante LCE, que deve ser revisto no máximo a cada dez anos. Contempla também a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão, na elaboração desse plano e na fiscalização de sua aplicação, bem como no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum. Pugna por ampla publicidade de todo o processo e representação dos setores da sociedade, de modo a assegurar o controle social dessa governança, e por seu acompanhamento pelo Ministério Público. Traz previsão de aplicação de pena de improbidade administrativa para o governador ou agente público que deixar de adotar as providências para a aprovação do PDUI no prazo de três anos a partir da criação da RM. Para as RMs instituídas anteriormente ao EM, caso da RM de Salvador, o prazo

começará da sanção desta lei, o que remete o termo final para cumprimento de tal obrigação para 2018.

Com base em tais normas, pode-se afirmar que a RM de Salvador preenche formalmente os requisitos fixados no EM para ter sua gestão considerada plena, inclusive quanto ao seu PDUI, em processo de elaboração.

QUADRO 1

Comparativo entre as estruturas exigidas pela Lei nº 13.089/2015 (EM) e pela LC nº 41/2014

Lei nº 13.089/2015	LC nº 41/2014
Instância executiva, composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas	Colegiado metropolitano, composto pelos chefes do Poder Executivo dos municípios metropolitanos e do Estado
Instância colegiada deliberativa, com representação da sociedade civil	Conselho participativo, integrado por representantes da sociedade civil organizada e do Legislativo municipal
Organização pública com funções técnico-consultivas	Autarquia dotada de órgãos técnicos e consultivos
Sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas	Fundos de financiamento – FMTC, Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (FRMS), Fusan – e conselhos de orientação
PDUI para a RM	Plano de desenvolvimento metropolitano para a RM de Salvador

Elaboração dos autores.

3 CONTROVÉRSIAS POLÍTICAS E JURÍDICAS SOBRE A GOVERNANÇA DA RM DE SALVADOR: A ADI NO 5.155/BA

Em que pese a RM de Salvador ter sido criada pela LC Federal nº 14/1973, demandando uma governança comum, o partido Democratas ingressou com a ADI nº 5.155/BA, contra a LC nº 41, de 13 de junho de 2014.¹⁰ A alegação básica é que a lei consiste em uma violação ao modelo federativo constitucionalmente estabelecido, porquanto prevê indevida intromissão do estado da Bahia na administração das municipalidades que compõem a RM de Salvador. Os argumentos lançados pelo autor foram inteiramente rechaçados nos autos da ADI, tendo o advogado-geral da União e o procurador-geral da República se manifestado pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela improcedência do pedido.¹¹

10. São *amici curiae*: a Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento, município de Salvador, municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Itaparica, Pojuca, Simões Filho e Vera Cruz, e a Associação Nacional de Procuradores Municipais. Dos municípios integrantes da RM de Salvador, apenas Salvador postula a inconstitucionalidade da lei baiana.

11. O Parecer nº 42.674/2015-AsJConst/SAJ/PGE possui a seguinte emenda: "Ação direta de inconstitucionalidade. Região metropolitana. Arts. 1º e 2º da Lei Complementar 41/2014, da Bahia. Criação da Entidade Metropolitana de Salvador. Preliminar. Não conhecimento parcial. Ofensa reflexa. Mérito. Ausência de violação à autonomia municipal. Compulsoriedade da participação de municípios em região metropolitana (RM). Administração da RM por autarquia intergovernamental. Inexistência de afronta ao princípio da especialidade das autarquias".

Posteriormente, houve pedido de concessão de medida cautelar para suspender a eficácia dos arts. 1º e 2º e, por arrastamento, os artigos compreendidos entre o 3º e o 25 da LC nº 41, de 13 de junho de 2014, do estado da Bahia. A petição do impetrante foi arquivada pelo ministro relator por perda de objeto, por considerar que a medida cautelar também requerida pelo Ministério Público do estado da Bahia foi indeferida pela meritíssima juíza da 7ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Salvador em 13 de agosto de 2014, nos autos da Ação Cautelar Inominada nº 0541593-46.2014.8.05.0001.

Ainda que a LC baiana nº 41/14 encontre-se em vigor e ajustada ao EM, o prefeito do município-polo da RM de Salvador tem se colocado contrário à existência e ao funcionamento da entidade de governança. Ao que tudo indica, ele parece preferir aguardar a decisão de mérito do STF sobre a ADI nº 5.155/BA. O que se espera é que posições político-ideológicas não sejam sobrepostas ao interesse público primário, que clama por uma governança interfederativa voltada para o bem comum.¹²

4 A ENTIDADE METROPOLITANA DA RM DE SALVADOR: UMA VISÃO DE SUA REALIDADE

Apesar dos percalços, a entidade de governança metropolitana da RM de Salvador tem mostrado certo vigor em sua atuação. Ela funciona com ações desenvolvidas por meio de iniciativas e suporte do estado da Bahia pela Sedur, que exerce a função de secretaria executiva, e do titular da pasta, secretário-geral-interino da entidade e provisoriamente seu representante legal, por força do seu Regimento Interno Provisório, aprovado pelo Decreto nº 15.244, de 10 de julho de 2014.

As reuniões do colegiado metropolitano ainda são esparsas, ocorrendo com regular frequência as do seu comitê técnico e das câmaras temáticas, órgãos que em 2016 reuniam a quase totalidade dos municípios integrantes da RM de Salvador com técnicos de alto nível de especialização. Pode-se considerar que a RM formalmente se enquadra no conceito legal de gestão plena, nos termos do EM.¹³ Resistências à integração à estrutura de governança da RM de Salvador são esperadas; todavia, não poderão os entes metropolitanos se eximir das obrigações de sua competência e titularidade. A entidade de governança tem suporte legal e constitucional, e as medidas que adotar submeterá a todos os que obrigatoriamente a integram, inclusive

12. Os autos da ADI nº 5.155/BA estão conclusos ao seu eminente relator, ministro Celso de Mello, para quem foram distribuídos em 14 de agosto de 2014.

13. Uma RM possui gestão plena quando atende aos seguintes requisitos: estar instituída por meio de LCE, possuir estrutura de governança interfederativa, nos termos do EM, e possuir plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante LCE.

as empresas públicas e privadas que com ela se relacionem, por força das normas vigentes.

É necessário registrar que o equilíbrio encontrado em 2016, momento da revitalização da EMRMS, poderá se modificar no exercício de 2017, considerando-se os novos quadros de gestão dos municípios metropolitanos após as últimas eleições e em razão de alterações pontuais da estrutura administrativa do estado. Todavia, grandes projetos estaduais de infraestrutura, como o Sistema Viário do Oeste, mais conhecido como ponte Salvador-Itaparica; o sistema metroviário e suas ampliações, com integração com outros modais; e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), com edital de licitação lançado em maio de 2017, entre outros investimentos, atuais e programados, impactarão irreversivelmente na RM de Salvador e serão determinantes para uma necessária concertação político-administrativa, mandatória para a consolidação dessa governança interfederativa.

É essencial que se compreenda que a entidade de governança metropolitana consubstancia uma possibilidade de: *i)* os entes metropolitanos e do estado realizarem o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum;¹⁴ *ii)* atuar em parceria onde não é possível ou suficiente o esforço solitário; *iii)* agir com responsabilidade e solidariedade em face do outro; *iv)* poder exigir reparação por danos causados pela intensa proximidade geográfica, pelo quase apagamento de fronteiras, pela explosão demográfica do espaço urbano e seus consectários sociais e econômicos; *v)* usos anômalos em situações consideradas normais dos recursos naturais, próprios e de vizinhos; *vi)* inclusão e valorização das populações das zonas rurais do enlace metropolitano, sem as quais se podem perder as chances de sustentabilidade mínima, digna e humana; e *vii)* vivência e convivência mais positiva na ampla rede social tecida aleatoriamente nos territórios municipais conurbados, tornados metropolitanos não por mera ficção legal, mas para que sejam chamados a definir e assumir uma matriz de responsabilidades, não excludentes, mas complementares. Isso impõe séria, célere e competente construção de um PDUI, de ajustes nos respectivos planos diretores de desenvolvimento urbano dos municípios e de integração dos orçamentos anuais e planos plurianuais do estado e dos entes metropolitanos, entre outras medidas.

14. Função pública de interesse comum, segundo o art. 2º do EM, é a política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes. A LC nº 41/2014 aponta em seu art. 2º, § 2º: "Sem prejuízo de outras previstas na legislação, são funções públicas de interesse comum a mobilidade urbana, o transporte público de qualquer natureza, o saneamento básico, o aproveitamento de recursos hídricos, a preservação do meio ambiente, a distribuição de gás canalizado, a habitação popular, a manutenção da função social da propriedade imobiliária urbana e, quando houver impacto metropolitano, o ordenamento, a ocupação e uso do solo urbano".

Estudos empreendidos no âmbito da PGE da Bahia apontam para ameaças à RM de Salvador e à sua governança. É imperiosa a estruturação administrativa da autarquia, com a colaboração dos entes metropolitanos e do estado, inclusive com cessão de pessoal, para formação de um corpo administrativo e técnico qualificado. Não se pode deixar de considerar a premência de uma dotação orçamentária própria, o que depende da organização financeira dos fundos instituídos pela LC nº 41/2014, pois a governança interfederativa não poderá depender do orçamento estadual, o que violaria a sua independência. É inadiável a estruturação definitiva dos órgãos da entidade de governança metropolitana com seu efetivo e regular funcionamento, bem como dos conselhos de orientação dos fundos.

É hora de ajuste político-administrativo visando à imediata retomada da construção do PDUI, cuja concorrência pública para contratação de consultoria foi paralisada desde março de 2017 por duas ações populares.¹⁵ Tal paralisação comprometerá sobremaneira os prazos assinados por lei e, por conseguinte, da efetividade do planejamento metropolitano, base para uma governança interfederativa, estreitando ainda a chance de virem a ser os agentes políticos enquadrados na lei de improbidade administrativa, salvo hipótese de alteração dos prazos assinados pelo legislador federal.

É de se recordar que, mesmo antes da edição do EM – que tem suporte nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23, e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da CF/1988 –, a decisão do STF na ADI nº 1.842/RJ representa indubitável marco para o federalismo cooperativo no Brasil. É certo que no acórdão relativo à ADI nº 1.842/RJ, que exclui dos estados a titularidade dos serviços de saneamento básico e de outras funções públicas de interesse comum, o STF não determinou um modelo de governança metropolitana, mas a traçou em linhas bem expressivas e delegou ao legislador complementar estadual a liberdade para considerar as realidades locais. Além disso, na ementa ao acórdão foi incluída a mandatória participação do estado no colegiado metropolitano, ou seja, na governança interfederativa, o que, contrariamente a algumas opiniões, não viola nem ameaça a autonomia municipal.

Com o EM, restou pacificada a questão da titularidade de funções públicas de interesse comum e da necessidade de uma entidade de governança, metropolitana e plurifuncional, ratificado o entendimento antecedente do STF. Não há, sob este aspecto, maior relevância ou premência, sequer necessidade de dependência do julgamento da ADI nº 5.155-BA, porquanto positivados requisitos e condições

15. Processos nºs 0501244-93.2017.8.05.001 e 0002542-83.2017.8.05.000. Embora tenha sido questionado o aspecto relacionado a um critério de julgamento da proposta técnica constante do edital de licitação, foi determinada pelo tribunal, em decisão monocrática, prévia oitiva dos prefeitos metropolitanos sobre o próprio termo de referência do PDUI, o que poderá demandar enorme perda de tempo e recursos se não houver concertação entre estes, no âmbito do Colegiado da entidade metropolitana, para extinguir as ações judiciais sabidamente demoradas.

para a institucionalização da governança das RMs e AUs, cabendo aos agentes públicos estabelecer consensos no âmbito administrativo.

Há medidas consideradas prementes e inadiáveis para a continuidade da EMRMS e que, no segundo semestre de 2017, foram objeto de ações direcionadas para sua completa implementação, tais como: *i)* a aprovação das alterações do regimento interno provisório e sua conversão em regimento interno definitivo; *ii)* a publicação do edital de inscrição de candidatos ao processo eleitoral do conselho participativo, efetivando este importante órgão de participação da sociedade civil organizada; e *iii)* a posse dos novos membros do colegiado metropolitano, em face da alteração da gestão dos municípios metropolitanos. Por igual, o comitê técnico deverá ter indicação de novos membros ou confirmação dos atuais, e a atuação das câmaras temáticas, importantes agentes de suporte técnico, não poderá sofrer solução de continuidade sem que haja prejuízo para as ações de governança já empreendidas.

Sem a adoção dessas medidas, a EMRMS corre sérios riscos de maiores entraves e, com eles, a descontinuidade de elaboração do PDUI, importante instrumento para instauração efetiva da governança interfederativa. Esta foi preconizada em decisões do STF e admitida por outros entes da federação com RMs como um dos instrumentos indispensáveis para a formulação e implementação das políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum, direcionadas aos cidadãos metropolitanos, e isso exige estreita articulação entre equipes multidisciplinares interinstitucionais, estado e municípios.

5 HISTÓRICO DAS ETAPAS DE PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR

A elaboração de um PDUI para a RM de Salvador à luz do EM é um grande desafio. Alguns dos aspectos que contribuem para engrandecer este desafio são: *i)* o longo período sem planejamento, nas últimas duas décadas, aliado às alterações de funcionalidades dos órgãos responsáveis pelo planejamento metropolitano; *ii)* a complexidade da região, com disparidades acentuadas entre os municípios; *iii)* a recente legislação federal, sem normativas complementares; e *iv)* a escassez de parâmetros de outras RMs para orientar o processo.

A RM de Salvador foi criada em 1973, pela LC nº 14, juntamente com as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Recife, Fortaleza e Belém. No estado da Bahia, a Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), criada mediante a Lei Estadual nº 8/1974, foi, então, a agência competente para a gestão, tendo por objetivo promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo conselho deliberativo da RM.

A temática política urbana teve sua primeira aparição na CF/1988, concedendo ao município o protagonismo no planejamento do desenvolvimento urbano. Em contraponto, a mesma Constituição traz como competência dos estados, mediante

LC, a instituição de RMs, AUs e microrregiões, de forma a integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, sem, contudo, avançar nas diretrizes ou conceituações que orientassem um tratamento da temática.

A partir de 1999, com o Decreto nº 7.543, a Conder passa a ter por finalidade promover, coordenar e executar a política estadual de desenvolvimento urbano, metropolitano e habitacional do estado da Bahia, tornando-se uma companhia de desenvolvimento urbano no âmbito estadual, ampliando sua área de abrangência e se distanciando do foco metropolitano, passando a ser responsável pela política habitacional estadual e pela urbanização e implantação de equipamentos estruturantes. Inicia-se, assim, um período de refluxo do planejamento metropolitano, com a gradativa transferência das competências.

A Conder distancia-se definitivamente do planejamento metropolitano com a reforma administrativa do estado oriunda da Lei nº 11.361, de 20 de janeiro de 2009, que altera de forma cabal a sua finalidade, passando de órgão de planejamento para órgão executor e transferindo a competência sobre a gestão metropolitana para a Sedur. Esta foi criada com a Lei nº 8.538/2002 e contava, inicialmente, com duas superintendências: Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SDU) e Superintendência de Saneamento (SAN), com a ressalva de que não constava de forma expressa em sua estrutura qualquer atribuição relativa à questão metropolitana. Porém, a Lei nº 11.361/2009 reorganiza a Sedur, e a antiga SDU passou a chamar-se Superintendência de Planejamento e Gestão Territorial (SGT), e a agregar, entre outras atribuições, o planejamento e a gestão metropolitanos.

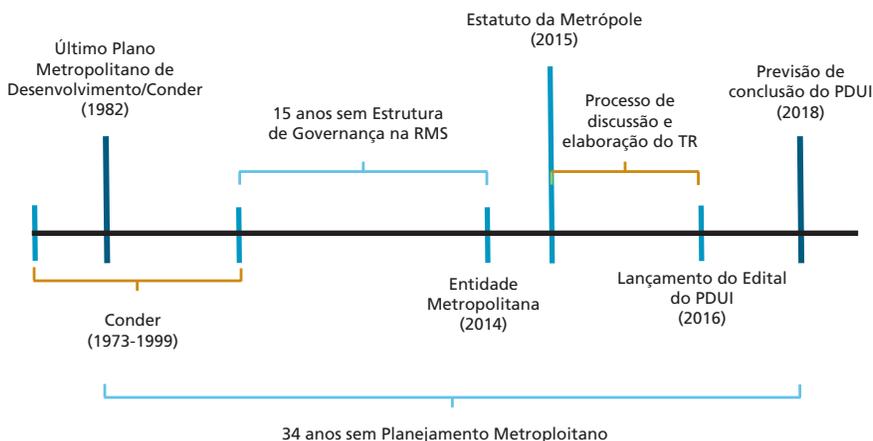
Em 2014, com a Lei nº 13.204/2014, a Sedur reforça a sua finalidade no que compete ao planejamento e à gestão metropolitana. E, por fim, com o Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016, foi alterado o regimento interno da Sedur, estabelecendo, entre outras atribuições da SGT, a formulação de diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitanos por meio da Coordenação de Planejamento e Articulação Metropolitana.

É importante destacar que, a partir de 2001, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) estabelece significativos avanços ao definir as diretrizes para o planejamento urbano contemplando novos instrumentos urbanísticos que incorporam os conceitos de função social da cidade e da propriedade, além de trazer novos instrumentos para assegurar a participação social na gestão das cidades. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), desde os anos 1990, era um reconhecido instrumento de planejamento, porém, com o Estatuto da Cidade, este se torna o principal instrumento de planejamento urbano municipal, visto que a lei traz critérios de obrigatoriedade e prazos de cumprimento para a elaboração dos seus PDDUs. Desta forma, os municípios das RMs tendem a reforçar a autonomia para o planejamento urbano local, sem considerar a sua inserção no

contexto metropolitano. É significativo citar que o PDDU de Salvador, município-polo da RM, aprovado em 2016, se exime da abordagem metropolitana e não faz menção aos projetos de impacto regional nem à relação de Salvador com os demais municípios da RM.

FIGURA 1

Linha do tempo do planejamento metropolitano na RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2016.

As mudanças das funcionalidades, as transferências da competência da gestão metropolitana entre os órgãos – atrelada ao tempo necessário de organização da própria estrutura da administração para a absorção das atribuições pela equipe – e a recente legislação sobre instrumentos de planejamento no âmbito metropolitano deixaram uma imensa lacuna nesta esfera. No caso específico da RM de Salvador, o último plano metropolitano foi elaborado em 1982, o que ocasiona um hiato de 35 anos. Em consequência, o agravamento das questões urbanas, principalmente nas metrópoles, impulsiona a retomada dos debates nos diversos níveis, o que incentiva a proposta de elaboração de um PDUI.

6 CARACTERÍSTICAS DA RM DE SALVADOR

A RM de Salvador é caracterizada por uma complexa relação entre os municípios que a compõem, com destaque para a diversidade e o desenvolvimento das atividades econômicas e as grandes transformações urbanas oriundas dos investimentos recentes de mobilidade. Apresenta como características a incompatibilidade do uso de terras limítrofes dos municípios e uma grande disparidade no que diz respeito aos indicadores demográficos e socioeconômicos.

FIGURA 2
Municípios integrantes da RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2014.

A RM de Salvador ocupa uma área de 4.375,123 km² inserida no bioma de mata atlântica e abriga 3.574.804 habitantes (IBGE, 2010), que corresponde a 25,5% da população do estado da Bahia. Atualmente, treze municípios integram a região: Salvador, Lauro de Freitas, Simões Filho, Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João, Candeias, Madre de Deus, Itaparica, Vera Cruz, São Sebastião do Passé, São Francisco do Conde e Pojuca.

No que diz respeito à economia, os municípios da RM de Salvador, juntos, respondem por 53,7% do produto interno bruto (PIB) estadual, representando um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, estendendo sua influência inclusive a outros estados, de acordo com Bahia (2010).

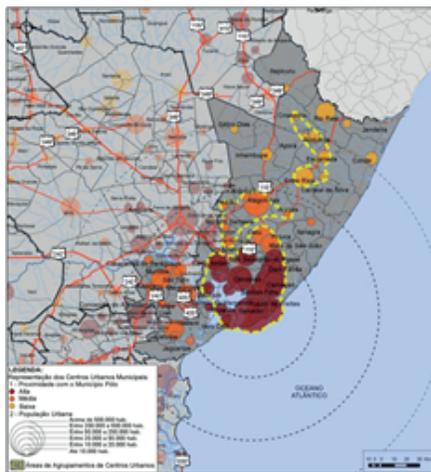
O município de Salvador destaca-se com a posição de maior centro hierárquico regional devido à elevada diversidade e concentração de atividades e serviços, conformando uma região de influência (RI)¹⁶ de maior alcance entre as 22 RIs identificadas na Bahia, abrangendo 48 municípios.

Os principais vetores do dinamismo são os serviços, a indústria automobilística e a indústria petroquímica. Destacam-se ainda como importantes elementos impulsionadores da dinâmica metropolitana os grandes empreendimentos e investimentos, previstos e em andamento, com destaque para os de natureza logística

16. A RI é delimitada a partir da abrangência espacial dos fluxos direcionados a um determinado centro urbano, configurando-se como um território polarizado por determinado centro urbano (cidade-polo), devido à sua relevância na oferta de serviços e produtos não encontrados nas cidades de origem dos deslocamentos.

e industrial. No litoral norte da RM de Salvador, a atividade turística vem se consolidando como um expressivo vetor da dinâmica urbana da região.

MAPA 1
Região de influência de Salvador



Fonte: Bahia (2010).

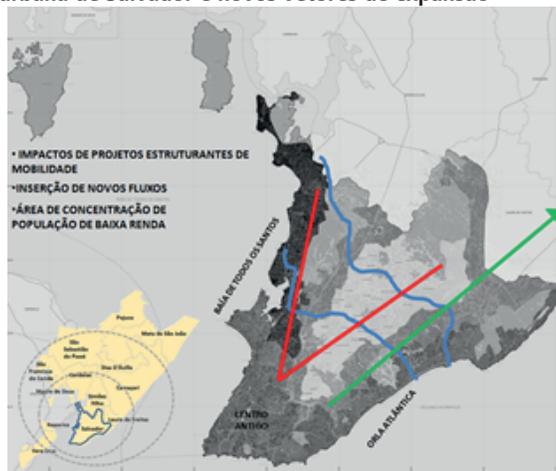
A dinâmica populacional entre 2000 e 2010 (IBGE, 2010) caracteriza-se, por um lado, pelo significativo crescimento na maior parte dos municípios, com taxas entre 30% e 50%, a exemplo de Camaçari, Dias D'Ávila, Madre de Deus e Lauro de Freitas. Porém, por outro, quatro apresentaram taxas de crescimento inferiores a 10%: o município-polo de Salvador, São Sebastião do Passé, Candeias e Itaparica. Essa dinâmica resultou em um incremento de população da RM, no período, de 453.670 habitantes, o que se aproxima da população total do segundo município mais populoso do estado.

O município de Salvador concentra 74,86% da população residente na RM, ocupando a posição de terceira cidade mais populosa do país. Sua dinâmica de expansão urbana reflete-se na construção de grandes projetos imobiliários de alto padrão e de empreendimentos comerciais no eixo norte, acompanhando a orla atlântica da cidade, e se prolongando no sentido dos municípios de Lauro de Freitas e orla de Camaçari, compondo o vetor turístico mais dinâmico da região.

Em contraponto, uma expressiva porção do território de Salvador, localizada entre a orla da baía de Todos os Santos e a avenida Luiz Viana Filho (conhecida como avenida Paralela), é caracterizada pela precariedade habitacional e escassez de investimentos. A implantação de duas vias transversais estruturantes ligando a orla Atlântica à baía de Todos os Santos possivelmente trará transformações na dinâmica urbana do município-polo, com reflexos na RM.

FIGURA 3

Ocupação urbana de Salvador e novos vetores de expansão



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2016.

A RM de Salvador concentra grande parte dos investimentos estaduais, em especial os referentes à mobilidade, como: *i*) o sistema metroviário, promovendo o futuro deslocamento e a acessibilidade entre Salvador e Lauro de Freitas; *ii*) os Corredores Transversais I e II, que promoverão uma melhor circulação viária dentro de Salvador ligando a orla do subúrbio ferroviário e a orla atlântica, além da ampliação da acessibilidade entre os municípios de Salvador e da RM; *iii*) o Sistema Viário Oeste (SVO), facilitando a ligação e o desenvolvimento regional entre RM, Recôncavo e Baixo Sul, a partir da ponte Salvador-Itaparica; *iv*) a reforma do Aeroporto Internacional de Salvador; *v*) a construção do VLT do Subúrbio, ligando o bairro do Comércio a São Luiz; *vi*) a construção da Nova Rodoviária em Águas Claras; *vii*) o novo terminal de passageiros do porto de Salvador; *viii*) o Anel de Contorno de Lauro de Freitas; e *ix*) a Via Expressa Baía de Todos os Santos, já concluída, que facilita o acesso direto com o porto de Salvador. É indiscutível que esse rol de investimentos na RM de Salvador, tanto os já implantados como os previstos, demandam um urgente planejamento, de forma que os investimentos e os esforços culminem em um desenvolvimento e aumento da qualidade de vida urbana dos municípios.

7 A RETOMADA DO PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR E O PROCESSO INICIAL DE ELABORAÇÃO DO PDU

Amparada na Lei nº 11.361/2009, que, entre outras atribuições, traz o planejamento e a gestão metropolitanos como competência, a Sedur desenvolveu, ao longo do tempo, diversos estudos sobre o desenvolvimento urbano dos municípios, sua

estrutura logística, impactos ambientais, atuação dos conselhos participativos e a legislação da entidade metropolitana da RM de Salvador.

Entre 2012 e 2014, a Sedur, em parceria com a Superintendência de Estudos e Informações (SEI), participou do projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, gerando subsídios para discussão sobre os arranjos institucionais e a governança das funções públicas de interesse comum, vinculadas ao saneamento básico, transporte e uso do solo, além de disponibilizar importantes informações intramunicipais, relativas aos indicadores de desenvolvimento humano nas RMs, para a formulação de políticas públicas. Esse trabalho foi concluído com a publicação de três livros sobre os quarenta anos das RMs no Brasil e a governança das funções públicas de interesse comum, inclusive o Atlas do Desenvolvimento Humano nas regiões metropolitanas do Brasil.

Em 2014, publicou-se a lei de criação da entidade metropolitana da RM de Salvador, delegando à Sedur as funções de secretaria e de suporte administrativo da entidade metropolitana. Esse fato levou a Sedur a se debruçar sobre a legislação acerca da EMRMS, culminando na organização da logística e dos conteúdos debatidos nos eventos a serem realizados nas diversas instâncias de estrutura de governança. Em janeiro de 2015, com a promulgação da lei do EM, a Sedur, por meio da SGT, iniciou o processo de construção dos alicerces necessários para a elaboração do PDUI da RM de Salvador. Junto a isso, com apoio na LC nº 14/2014, a Sedur retomou o processo de consolidação da entidade metropolitana da RM.

No segundo semestre de 2015, foi firmada a renovação do ACT entre Sedur, Ipea e PGE, proporcionando o suporte técnico e jurídico para a construção do Termo de Referência a fim de contratar uma empresa especializada para a elaboração do PDUI. Este ACT possibilitou o nivelamento de conceitos intrínsecos à lei do EM, como funções públicas de interesse comum e gestão plena, principalmente a construção conjunta do escopo do Termo de Referência, com a participação técnica efetiva das partes.

A Sedur vem se modificando na sua estrutura formal e técnica desde 2009, com a reforma administrativa, para suprir as finalidades descritas em seu regimento. A partir de 2015, com a promulgação do EM, torna-se urgente a organização da administração a fim de atender as demandas do planejamento e da gestão metropolitana deixadas em segundo plano por quase todos os governos do Brasil.

A retomada do processo de planejamento da RM de Salvador foi marcada, institucionalmente, pela reunião do colegiado metropolitano da EMRSM, ocorrida em dezembro de 2015, que reuniu o governador e os prefeitos dos municípios pertencentes à região. Esta reunião teve como encaminhamento principal a definição da elaboração do PDUI da RM e a indicação dos representantes dos municípios e do governo do estado no comitê técnico.

7.1 A construção do Termo de Referência do Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Salvador

Na continuidade das ações, revelou-se necessário nivelar o conhecimento das diversas superintendências da Sedur sobre a RM. Assim sendo, em 2016, iniciou-se a elaboração de um documento abordando a visão da RM de Salvador e a construção das macrodiretrizes metropolitanas da Sedur. Para tanto, foram discutidos, no âmbito da Sedur: *i)* as temáticas específicas de planejamento e gestão; *ii)* a mobilidade na RM de Salvador – situação atual e desafios; *iii)* a habitação na RM – política e estoque de terras; e *iv)* o Sistema Viário Oeste¹⁷ e suas interfaces com a RM de Salvador.

Durante o ano de 2016, a equipe técnica da Sedur participou de diversos seminários em nível nacional, possibilitando a troca de experiências com outras RMs do país. Também foram realizadas consultas a outros termos de referência, documentos e estudos de objetos similares ao PDUI para subsidiar o conteúdo do referido termo. O estado da Bahia, juntamente com São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, vem se destacando no avanço deste processo.

Ainda no contexto dos estudos realizados, é importante destacar que foi desenvolvido, no âmbito da SGT, o estudo do macrozoneamento dos municípios integrantes da RM de Salvador, com o objetivo de analisar o ordenamento territorial da RM a partir dos planos diretores vigentes e/ou em revisão. Este estudo busca melhor compreensão do território e serve de insumo para o estudo da função pública de interesse comum de ordenamento territorial e uso do solo.

Dada a amplitude do plano, a estrutura do Termo de Referência contempla três áreas nucleares e interdependentes: *i)* planejamento e gestão metropolitana; *ii)* tecnologia de informação e sistema de informações geográficas; e *iii)* mobilização e participação social. Devido às especificidades do eixo de tecnologia de informação e sistema de informações geográficas e da reconhecida *expertise* da Conder/Sistema de Informações Geográficas Urbanas do Estado da Bahia (Informs),¹⁸ componentes da estrutura do sistema Sedur, eles se integraram ao processo de elaboração PDUI.

O Informs, além de contribuir em todo o conteúdo do texto, colaborou de forma ativa nos itens de sua reconhecida *expertise*: *i)* orientações metodológicas no que tange à infraestrutura de dados espaciais da RM de Salvador (cartografias de referência, temática e cadastral); *ii)* sistema de acompanhamento e controle, no que diz respeito ao portal de informações *web* e ao Sistema de Informações Geográficas

17. O projeto do SVO pretende integrar regiões menos desenvolvidas à metrópole baiana, buscando a promoção do desenvolvimento socioeconômico. O SVO é um investimento de infraestrutura logística rodoviária, que compreende a requalificação e duplicação de rodovias, construção de uma ponte ligando a Ilha de Itaparica a Salvador, ampliação da Ponte do Funil e adequação da atual rodovia que atravessa a Ilha, no seu trecho urbanizado, como via urbana.

18. A Conder – empresa pública, criada pela Lei Delegada nº 08, de 9 de julho de 1974, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativa e financeira – é vinculada à Sedur.

(SIG); *iii*) forma de apresentação dos produtos cartográficos; e *iv*) equipe técnica mínima necessária. Tendo em vista a extensão dos trabalhos a serem realizados antes, durante e após a conclusão do PDUI, foi proposta a celebração de um ACT Sedur/Conder a fim de definir ações cooperadas para a montagem do sistema de informações metropolitano da RM de Salvador. Consideramos que este eixo constituiu um avanço metodológico e conceitual para o planejamento metropolitano no uso de novas ferramentas e na construção de indicadores que permitem avaliar e monitorar a elaboração e a implementação futura do plano.

Com base em pesquisas realizadas, informações coletadas, documentos técnicos construídos e efetivas contribuições das instâncias envolvidas, foi formatada a Minuta do Termo de Referência, disponibilizada para análise e manifestações no âmbito das superintendências e da entidade metropolitana, em suas duas estruturas de governança: comitê técnico e câmaras temáticas, sendo, por sua vez, validada. É importante destacar que, transversalmente a todo o processo, a PGE esteve presente avaliando e contribuindo no documento em questão, e que o Termo foi construído tendo como principal referência o EM, atendendo principalmente a seu conteúdo mínimo disposto no art. 12.

Após a validação da minuta, cumpriram-se os trâmites legais, sendo aprovado o início do processo licitatório com lançamento do edital de concorrência pública para contratação de empresa e/ou instituição especializada para elaboração do PDUI da RM de Salvador em novembro de 2016. A licitação do PDUI da RM foi suspensa em março de 2017, decorrente de uma ação popular, que tramita no Tribunal de Justiça da Bahia, que solicitou oitiva e até o momento somente as prefeituras de Candeia e de Salvador se manifestaram.

7.2 A Sedur e sua participação na entidade metropolitana da RM de Salvador

Após a reunião do colegiado metropolitano da EMRSM, que deflagrou o processo de elaboração do PDUI da RM de Salvador, a entidade metropolitana, com o apoio técnico da Sedur, iniciou os trabalhos nas instâncias de estrutura de governança. Com o novo regimento da Sedur, foi atribuída à SGT a finalidade de formular diretrizes para o planejamento e a gestão metropolitanos. Esse novo regimento também alinhou as competências antes descritas somente na lei de criação da EMRMS. Dito isso, é de competência temporária da Sedur a execução das funções de secretaria e de suporte administrativo da EMRMS, até que ela venha a possuir estrutura técnica-funcional própria, e compete à SGT a prestação de assistência técnica à referida entidade.

Foram debatidos diversos temas nas quinze reuniões do comitê técnico e câmaras temáticas, destacando as funções públicas de interesse comum, a mobilidade urbana na RM, o planejamento metropolitano e a construção

de um SIG. No intuito de facilitar a comunicação das diversas instâncias da EMRMS com os municípios e a sociedade civil, foi construído um *website*¹⁹ que disponibiliza documentos, atas, apresentações e notícias acerca da RM de Salvador.

Salienta-se que, em novembro de 2016, houve eleição municipal para prefeitos e vereadores, o que modifica a composição das instâncias de estrutura de governança da entidade metropolitana. Com isso, é necessária a convocação de uma nova reunião do colegiado metropolitano da EMRMS, já com os novos prefeitos empossados, para nomeação do comitê técnico e das câmaras temáticas da entidade, e assim prosseguir os trabalhos. Para tanto, a Sedur iniciou os contatos com os novos prefeitos no intuito de esclarecer o papel da entidade metropolitana e do PDUI, e pretende cumprir o calendário de reuniões ainda no primeiro semestre de 2017.

É importante destacar que o município de Salvador não participa da entidade metropolitana, não a reconhecendo como estrutura de governança interfederativa. Esse fato torna-se bastante delicado na medida em que Salvador não participa dos fóruns de discussão e deliberação acerca das funções públicas de interesse comum, mesmo sendo o município-polo e, portanto, o mais complexo da RM.

8 O DESAFIO DO PLANEJAMENTO DA RM DE SALVADOR

De modo a enfrentar o grande desafio que é o planejamento metropolitano da RM, a Sedur está construindo uma rede institucional e de participação social envolvendo a EMRMS, as secretarias estaduais afetas ao desenvolvimento urbano e ao PDUI, universidades – por meio do Observatório das Metrôpoles – e outras instâncias de representação da sociedade civil, a exemplo do grupo de trabalho metropolitano vinculado ao conselho estadual das cidades.

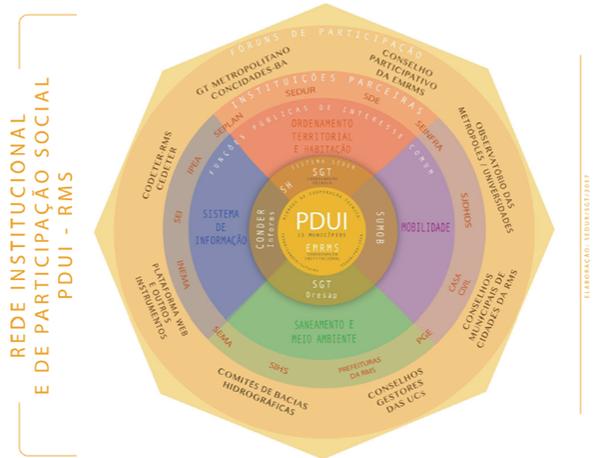
Esta rede reflete a complexidade do trabalho que a elaboração de um PDUI para a RM exige, aliando técnica, articulação entre as instituições ligadas ao desenvolvimento urbano e a participação social.

Até o momento, o processo licitatório de contratação de empresa para a elaboração do PDUI encontra-se parado devido a uma ação popular. Na tentativa de cumprimento do prazo estabelecido pelo EM, que diz que RMs deverão contar com PDUI aprovado mediante lei estadual no prazo de três anos da sua instituição, a Sedur assegurou o início efetivo da elaboração do plano, começando pela etapa de diagnóstico.

19. Disponível em: <<http://www.emrms.ba.gov.br/>>.

FIGURA 4

Rede institucional e de participação social: PDUI – RM de Salvador



Fonte: Sedur, SGT e Dplant, 2017.
Elaborado por Maria Caribé.

Do exposto, conclui-se que o desafio maior consiste na construção coletiva do plano contemplando estudos, trabalhos e visões setoriais que vêm sendo construídos ao longo do tempo. Isto se torna possível com a articulação da rede institucional proposta, a ser ampliada para outros segmentos, e por meio dos diversos instrumentos de participação social.

Em um cenário de incertezas e transformações, a alternativa é buscar uma nova proposta que contemple as contradições e a construção do território metropolitano do século XXI. Nesse contexto, a elaboração do PDUI, à luz do EM, pode se constituir no instrumento de construção das novas estratégias para a RM de Salvador, trazendo diretrizes para o planejamento territorial e a criação de uma efetiva estrutura de governança metropolitana.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Estudo da rede urbana do estado da Bahia**. Salvador: Sedur, 2010.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: mar. 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 87, de 16 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a região metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, e sobre a microrregião dos lagos, define as funções públicas e serviços de interesse comum, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 1997a.

_____. Lei nº 2.869 de 18 de dezembro de 1997. Dispõe sobre o Regime de Prestação do Serviço Público de Transporte Ferroviário e Metroviário de Passageiros no Estado do Rio de Janeiro e sobre o Serviço Público de Saneamento Básico no Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 19 de dezembro de 1997b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia**. Salvador: EGBA, 1989.

_____. Lei nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da política estadual de saneamento básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 1º de dezembro de 2008.

_____. Lei nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 29 de novembro de 2012.

_____. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 13 de junho de 2014.

_____. Decreto nº 16.786, de 14 de junho de 2016. Aprova o Regimento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur. **Diário Oficial do Estado**, Salvador, 14 de junho de 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 10 de novembro de 1937). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 de janeiro de 1967.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de junho de 1973.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 de julho 2001.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 de janeiro de 2007.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de janeiro de 2015.

CASTELLO BRANCO, M. L. G.; PEREIRA, R. H. M.; NADALIN, V. G. **Re-discutindo a delimitação das regiões metropolitanas no Brasil**: um exercício a partir dos critérios da década de 1970. Rio de Janeiro: Ipea, 2013. Disponível em: <<http://migre.me/us4TU>>. Acesso em: fev. 2017.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (Componente 2). Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do desenvolvimento humano nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: Pnud, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: mar. 2017.

RODRIGUES, M. A. Adequação dos arranjos institucionais antecedentes ao Estatuto da Metrôpole: entraves no meio do caminho. Composição política ou decisão judicial? Os procuradores na prevenção e resolução de conflitos. **Revista Brasileira de Advocacia Pública**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 181-198, jul./dez. 2016.