

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 ARGENTINA: AS DIFICULDADES PARA AVANÇAR NA AGENDA METROPOLITANA
Autor(es)	Silvina Aida Batakis Patrício Narodowski
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap1

Título do livro	Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Lizandro Lui Sara Tavares Rebello
Volume	4
Série	Governança Metropolitana na América Latina
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-017-2
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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

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

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

ARGENTINA: AS DIFICULDADES PARA AVANÇAR NA AGENDA METROPOLITANA¹

Silvina Aida Batakis²
Patrício Narodowski³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é a síntese de um estudo mais amplo que abordou os principais aspectos da governança metropolitana na Argentina, especialmente na Grande Buenos Aires, em que foram analisados leis, planos, documentos de trabalho, *sites*, bases de dados e resultados de um trabalho de campo com informantes-chave dos governos nacional, da província de Buenos Aires e da Cidade Autônoma de Buenos Aires (Caba). Dada à ausência de regulamentos gerais em nosso país sobre o tema, enfocaremos a definição de região metropolitana (RM) como o conjunto de municípios – com suas respectivas autoridades – que compõem um sistema urbano único, no qual as partes que formam o todo têm certas funções mais ou menos hierárquicas e que se refletem em fluxos elevados e contínuos de pessoas e bens. Os termos área ou aglomeração serão usados como sinônimos.

A Argentina é uma República federal, composta por 23 províncias e uma cidade autônoma: Buenos Aires – capital do país e sede do governo federal. Segundo o censo de 2010, o mais recente disponível, quase 16 milhões de pessoas vivem na Grande Buenos Aires, e mais de 10 milhões o fazem em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes e formados por pelo menos duas jurisdições locais (Pugliese, 2015). Os mais importantes centros populacionais, com seus nomes usuais, são a Grande Córdoba, a RM de Rosário, Mendoza, a Gran La Plata, a RM de Tucumán, Salta (Vale de Lerma), o aglomerado Mar del Plata-Batán, a área metropolitana de Neuquén, a Grande Santa Fé, o Grande San Juan e o aglomerado de Neuquén. Apenas este último e a Grande Buenos Aires pertencem a duas províncias diferentes.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap1>

2. Secretária de relações fiscais com as províncias do Ministério do Interior da República Argentina; e consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/lpea. *E-mail*: <silvina.batakis@gmail.com>.

3. Diretor do mestrado de políticas de desenvolvimento da Faculdade de Humanidades da Universidade Nacional da Prata (UNP); e docente titular da UNP e da Universidade Nacional Arturo Jauretche. *E-mail*: <pnarodowski@hotmail.com>.

A hipótese central é que o progresso na conquista da governança metropolitana é quase inexistente, consequência da coexistência do sistema federal com um modelo territorial hierárquico e centralizado, no qual a forte supremacia da Caba prejudica a área metropolitana de Buenos Aires, e isso se reproduz em relação às províncias e ao interior delas. A hipótese é baseada em uma abordagem crítica ao neoinstitucionalismo que apoia a própria ideia de governança metropolitana, uma questão que abordaremos na seção 2.

Então, para expor o problema na seção 3, nos perguntamos se existe uma estrutura legal para lidar com problemas metropolitanos. No nível nacional, a resposta é negativa. Contudo, veremos que existem impulsos para alcançar alguns exemplos de planejamento metropolitano, ainda que muito limitados. Tentamos explicar as razões disso dentro do modelo de federalismo adotado na Argentina.

Na seção 4, faremos o mesmo para as RMs de cinco províncias. Nesse caso, existem algumas experiências positivas em termos de regulamentos, a presença de organizações e algumas competências, mas tudo em estado incipiente. Alguns casos são monitorados em âmbito provincial (Córdoba, Mendoza, Salta) e um, Rosário, por uma cidade central.

Em seguida, na seção 5, abordaremos a Grande Buenos Aires, onde o domínio da Caba sobre sua periferia será usado como uma base para analisar a ausência de uma estrutura legal ou de um órgão responsável por problemas metropolitanos e descrever as ainda muito pobres instâncias de planejamento provincial e os limitados poderes compartilhados de gestão comum: a Autoridade da bacia hidrográfica Cuenca Matanza-Riachuelo (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – Acumar), a Coordenação Ecológica da Área Metropolitana da Sociedade Estatal (Coordinacion Ecologica Area Metropolitana Sociedad del Estado – Ceamse) e o Mercado Central. Uma explicação é testada a respeito de como a coparticipação tributária legítima e os diferenciais de desenvolvimento explicam os problemas de coordenação existentes.

2 O PONTO DE VISTA CONCEITUAL

A estratégia que gira em torno do estabelecimento de RMs e de outras formas de acordos de gestão entre cidades comandadas por diversas autoridades é abordada em nossa discussão como uma continuidade das aproximações do planejamento urbano funcionalista dos anos 1960, atualizadas a partir do universo teórico neoinstitucionalista, especialmente de organismos internacionais. Recordemos que o otimismo do planejamento já havia sido questionado por economistas críticos e dependentes, como Geisse e Coraggio (1972), Cobos (1982), Castells (1974), Harvey (1977) etc.

Desde a década de 1990, porém, as políticas neoliberais, no contexto da retirada e descentralização do Estado – especialmente nos países federais –, questionam até o planejamento e a proposta de abordagens flexíveis de planejamento estratégico. Paralelamente, o ajuste fiscal impede a manutenção de medidas compensatórias que poderiam minimizar as heterogeneidades entre países e regiões. É por isso que se fortalece no marco da descentralização a proposta das RMs. Podemos dar como exemplo Rojas, Cuadrado-Roura e Güell (2005). Nessa compilação pode-se ver um conjunto de princípios de boas práticas em torno da administração da cidade para alcançar eficiência e competitividade. O trabalho de Lanfranchi *et al.* (2018), que citaremos mais adiante, responde à mesma tradição.

A abordagem que versa sobre o neoinstitucionalismo, na medida em que instituições, padrões, sistemas de delegação de decisões e projetos privados ou do terceiro setor são colocados como centrais, aponta que a eficiência das políticas públicas depende dessas estratégias e das reformas que permitem levá-las a cabo. Os atores da cidade, por sua vez, são concebidos como racionais, integrados a uma sociedade civil que participa em função dos incentivos que essas normas produzem. O processo é realizado por meio da construção e execução de um plano, dentro de esquemas de “governança”.

Segundo Narodowski (2008), a principal crítica a essa perspectiva de análise gira em torno das deficiências no entendimento da origem e evolução das instituições como manifestação das relações de poder e conflito, gerando hierarquias insolúveis na trajetória das instituições. Desse modo, se avança em planos ocultando os problemas da estrutura econômica, da aliança social, das hierarquias etc. Especialmente na questão em que estamos trabalhando aqui, o interesse da cidade central em disciplinar sua periferia está oculto.

O que dizemos, por outro lado, é que a estrutura econômica e social determina um tipo de rede de cidades, composta de RMs, cidades intermediárias etc., e tipos de cidades que condicionam os resultados do processo descrito desde o ponto de partida. Entendemos que a rede e a cidade são atravessadas por setores econômicos e sociais, cada um com seu próprio projeto, contraditórios e em conflito, especialmente em países onde a fragmentação social e regional é tão alta, dando origem a hierarquias rígidas – sobretudo quando essa urbanização gerou, como na Argentina, grandes cidades sob a lógica centro-periferia (Rueda, 1996).

É supérfluo dizer que, como instrumento, a RM não é questionada em si mesma. Pelo contrário, pode ser muito útil. O problema é a concepção neoinstitucionalista. Por isso dizemos que o debate está passando por uma discussão mais geral, que até supera as questões urbanas: a do planejamento

funcionalista e a do neoinstitucionalismo e daqueles que as discutem, colocando problemas estruturais, como acabamos de ver.

A bibliografia neoinstitucionalista mencionada convida a planejar, corrigir problemas técnicos, treinar etc. Segundo o nosso ponto de vista, essas reformas aprofundam os problemas anteriores e não são tecnicamente resolvidas. Para autores como Mbembe (2008), esse é o motivo das pressões secessionistas experimentadas em vários países, uma vez que, em muitos Estados federais, a descentralização serviu para legitimar as diferenças regionais existentes e fortalecer as elites. As autonomias municipais, de alguma forma, também representam um problema para resolver essas assimetrias.

Isso será claramente visto a seguir. O federalismo e as novas constituições nacionais e provinciais deram a províncias e municípios maior autonomia política, para que os setores dominantes dos estados provinciais e locais mais fracos não tenham a obrigação de aceitar docilmente as políticas planejadas pelas províncias ou cidades centrais quando prejudicam sua própria lógica econômica, social e política. Esse fenômeno explica as dificuldades em alcançar uma nova lei de coparticipação, os conflitos como os de La Pampa e Mendoza, a tentativa infrutífera de Rosário de disciplinar seus municípios vizinhos, como também na questão da rejeição dos resíduos urbanos da Caba pelos municípios do conurbano.

O caso argentino é interessante, pois representa um modelo quase extremo de federalismo, com autonomias municipais que sobrepõem às diferenças e às hierarquias sociais entre cidades e espaços urbanos, em um processo que impediu a constituição de acordos entre províncias e entre municípios. Adiante veremos como essa lógica funcionou até agora.

O caso inspira uma linha de investigação mais geral: como avançar na constituição de RMs que envolvem municípios de diferentes hierarquias econômicas no contexto do federalismo e da autonomia municipal, equilibrando interesses conflitantes e tentando fazer a cidade central contribuir.

2.1 A questão metropolitana em nível nacional

Como dissemos, não existe uma estrutura legal para tratar dos problemas metropolitanos em nível nacional e não existe um órgão responsável. Somente Messere e Hoszowski (2004) definiram esses aglomerados em nível nacional, mas para fins de amostragem do Inquérito Permanente às Famílias (Encuesta Permanente de Hogares – EPH). Os poucos projetos legislativos para promover a coordenação também não prosperaram.

O motivo deve ser buscado no tipo de federalismo da Argentina. A divisão política subnacional – além da Caba – é constituída pelas províncias, preexistente

e legitimada pela Constituição Nacional de 1853 e ratificada na reforma de 1994. Como Bazán (2013) afirma, nasce como em muitos outros países, mas sem poder se resolver, com uma força centrípeta, que supõe uma grande importância da unidade nacional, e outra centrífuga, de exigência de autonomia. O autor argumenta que a questão não melhorou com a Reforma Constitucional de 1994. Essa realidade explica a luta entre o Estado nacional que tenta impor sua lógica e as províncias, em uso de sua autonomia formal, para tentar evitá-la. Como afirma Bazán, nos últimos anos o centralismo aumentou, mas disfuncionalmente. As disputas são cada vez mais árduas. Isso será verificado em coparticipação, um problema que será tratado apenas para a Grande Buenos Aires.

No nível nacional, uma das tentativas mais importantes tem sido o Plano Estratégico Territorial (PET), e somente outros planos nacionais ou documentos provinciais semelhantes são referências às RMs e ao restante das regiões, por província, no caso da província de Buenos Aires e Caba, separadamente. Os documentos também são indicativos mais próximos de um planejamento descontínuo.

Em termos de ações concretas, a expressão mais clara de interesse em contribuir para a melhoria das áreas tem sido o Programa de Desenvolvimento de Áreas Metropolitanas do Interior (Programa de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas del Interior – Dami), do Ministério do Interior e Transportes, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do orçamento nacional. Esse programa realizou um conjunto de atividades de estímulo em regiões específicas, principalmente para estudo e planejamento, embora também tenha financiado projetos, mas, nesse caso, em acordos específicos com as províncias e a RM. No restante das estratégias de apoio aos municípios, a abordagem é individual ou muito pontual.

2.2 As RMs nas províncias

Como já mencionado, o federalismo argentino é baseado nas províncias. Atualmente existem 24 delas, que são divididas, em um primeiro nível, em departamentos ou municípios e, em segundo nível, onde existem departamentos, em municípios comunais, comunas rurais, comissões de desenvolvimento, conselhos de bairro e comissões municipais. Em algumas províncias, municípios e comunas ou outros são catalogados por população.

A Constituição Nacional Argentina de 1994, no seu art. 123, garante autonomia municipal, que pode ser essencial para a geração de acordos intermunicipais. O artigo sucessivo capacita as províncias para a criação de regiões para o desenvolvimento econômico e social e o estabelecimento de órgãos com poderes para o cumprimento de seus objetivos, gerando a possibilidade de um nível político-administrativo suplementar, ainda que muito pouco utilizado. A autonomia, contudo, deve ser regulada pelas constituições provinciais, visto que as províncias de Buenos Aires, Mendoza e Santa Fé não a reconhecem, enquanto

as outras províncias o fazem – embora em graus variados e em alguns casos de forma tão limitada, que alguns autores afirmam mesmo que essa autonomia não existe nem entre Entre Ríos e Tucumán.

O nível normativo mais inferior é constituído pela carta orgânica municipal de cada província, na qual são regulamentadas as atribuições dos municípios, definidas taxas, direitos e também algo importante: os níveis de descentralização dos impostos provinciais etc. Além dos sistemas de permissões, classificações, licenças e multas. Quando a autonomia não existe ou é muito limitada, a norma e os procedimentos nacionais obviamente condicionam a ação municipal, mas dificilmente alcançam a homogeneidade esperada. As lacunas legais permitem que os municípios, ainda que implicitamente, evitem questões provinciais. Por exemplo, os códigos de ordenamento urbano (COUs) na província de Buenos Aires devem estar sujeitos à aprovação provincial, mas as diferenças entre os municípios são enormes, e a coordenação se torna difícil.

Além dos documentos de planejamento, de características semelhantes às mencionadas em caráter nacional e, se considerarmos as cinco províncias onde as RMs mais importantes são encontradas em termos populacionais e a Grande Buenos Aires, vemos que o progresso foi maior, mas limitado. Na Grande Córdoba, as tentativas foram levadas a cabo pela província, com um dos avanços mais claros: o Plano de Uso de Rodovias e Terras. Com a adesão e o uso dos municípios nas COUs escassos, no entanto, o mais preocupante é que o plano não é usado pela cidade de Córdoba. Quanto às agências, o Instituto de Planejamento (Iplan) foi criado no nível provincial, existindo um semelhante no município de Córdoba, que possui poucos recursos orçamentários e não é muito operacional.

Mendoza também desenvolveu o chamado plano provincial de ordenamento territorial (PPOT), que possui lei de mobilidade, com sinais para a RM; como nos casos anteriores, embora os códigos de construção sejam municipais. Os regulamentos provinciais promovem os consórcios para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (Girsu) ainda sem conformação. Atualmente, no nível da RM da Grande Mendoza está a Unicipio, entidade provincial com participação municipal, mas com atividades de planejamento não centrais.

A região da Grande Tucumán, assim como Mendoza e Córdoba, tem planos metropolitanos apresentados pelas províncias e COUs municipais. Apenas em San Miguel e Yerba Buena há uma mesa de coordenação, embora com pouca atividade. Em Gran Salta, ocorre o mesmo: planos metropolitanos provinciais e COU somente na cidade de Salta. A lei propunha a formação de consórcios de resíduos sólidos que não funcionaram, e existe um comitê de bacia hidrográfica que não conta com participação municipal. Além disso, existe um conselho econômico e social de escala provincial.

A região de Grande Rosário apresenta um modelo que parte da cidade e não da província, o Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Perm), que envolve outros municípios, mas apenas formalmente. Existe um órgão consultivo da Ente de Coordinación Metropolitana (Ecom), com uma forte presença de Rosário. Esses casos têm uma forte participação da sociedade civil. A lei provincial promove um consórcio de resíduos sólidos, que entretanto não é muito ativo. A Lei Provincial de Transporte promove unidades executivas interjurisdicionais que não funcionam.

3 CABA, PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES E GRANDE BUENOS AIRES

3.1 Definição

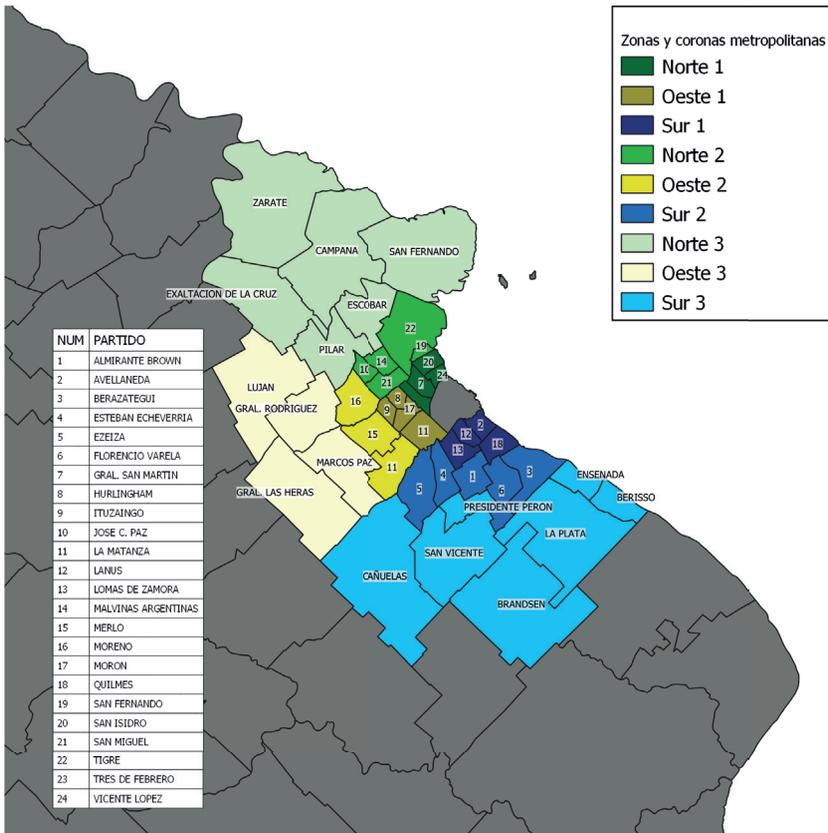
Para definir a área em análise, seguiremos a definição do Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec). Grande Buenos Aires: cidade de Buenos Aires mais a parte que será chamada de área metropolitana de Buenos Aires.

A Grande Buenos Aires possui 24 zonas: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Três de Fevereiro, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando e Ezeiza. Deve-se esclarecer que, antes das divisões realizadas, o número de municípios era dezenove. Subsequentemente, foram adicionadas as áreas geográficas mais próximas dos municípios de Escobar, Pilar, San Vicente, Cañuelas, Gral – Rodríguez, Maros Paz e Presidente Perón.

A RM de Buenos Aires também é composta por Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltação da Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Lobos, Luján Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Vicente e Zárate.

MAPA 1

Área metropolitana de Buenos Aires



Fonte: Propuestas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (PropAmba). Disponível em: <<https://propamba.wordpress.com/amba/que-es-el-amba/>>.

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

3.2 O predomínio da cidade central

A Grande Buenos Aires foi construída com uma lógica na qual predomina uma cidade central e uma periferia que emerge como suporte para uso residencial primeiro e atividades industriais depois, com um sistema de circulação concomitante. Com uma abordagem estruturalista, Narodowski (2007) mostra que a forte desigualdade social gerada pela estrutura econômica argentina também tem reflexo na complexa divisão territorial da Grande Buenos Aires.

Na cidade central, o eixo das principais atividades da vida institucional era, inicialmente, o centro do processo de industrialização e o surgimento de outras atividades. A industrialização se expandiu para o primeiro colar, no entorno da

cidade central. O uso do solo para esse fim e para fins residenciais acompanhou naturalmente esse processo, tanto nos bairros de classe alta e média quanto nos bairros marginais.

Segundo Duarte (2006), o Código de Planejamento Urbano (CPU) da cidade de Buenos Aires, de 1977, modificado em 1985 e 2000, e os principais projetos ratificaram esse esquema, principalmente se observados o complexo dos escritórios da Catalinas Norte e o complexo habitacional de Lugano I. Identificamos que a região sul é o destino da indústria e de outros grandes estabelecimentos; e que a região norte está habilitada para investimentos imobiliários de alto preço. Convém lembrar que, durante a ditadura, houve a construção de uma série de infraestruturas – incluindo rodovias – e a expulsão de famílias de bairros precários, estratégias que ratificam o percurso exposto. O código urbano tornou a cidade mais cara, e as obras foram concedidas a grandes empresas. Além disso, as novas infraestruturas tiveram um forte impacto em termos de famílias afetadas, especialmente no sul, descoordenando os municípios vizinhos (Canese, 2013).

Em relação à maneira caótica pela qual a periferia foi povoada, a explicação também deve ser procurada nos regulamentos, especialmente no vácuo regulatório anterior aos anos 1970, que deu origem ao mecanismo de laticínios até os anos 1960 e à Lei Provincial nº 8.912, de planejamento territorial e uso de solo, tão questionado. Seu objetivo era justamente limitar o processo de subdivisão de terras anteriores (Ríos, Rocca e Bono, 2008). O processo se deu, contudo, sem prestar atenção à necessidade de resolver o problema da habitação social.

A referida lei gera parâmetros para o uso do solo e delega aos municípios a principal responsabilidade pelo ordenamento territorial. Desde então, essas ferramentas geralmente são feitas de modo regulatório, como delimitação preliminar de áreas, zoneamento de acordo com os usos ou um “plano de ordenamento”. Essas regras e suas modificações ou exceções estão sujeitas à aprovação da agência provincial. Ríos, Rocca e Bono (2008) dirão que muitos municípios implementam regulamentações que não se enquadram exatamente na lei, gerando problemas nas aprovações.

No estágio do capitalismo globalizado e devido ao processo de abertura e desregulamentação experimentado desde 1989, um *boom* de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) foi gerado em várias áreas da cidade. A Caba tentou acompanhar esse processo, dando conta das mudanças globais e dos novos discursos: surge a proposta do Plano Urbano Ambiental (Plan Urbano Ambiental – PUA) de 1997, quando Buenos Aires já era uma cidade autônoma, com uma série de objetivos de modernização, mas também de equidade e integração regional. Esse plano, contudo, nunca foi aprovado, nem obviamente estava incorporado a um respectivo COU. A cidade viveu o *boom* imobiliário, e a partir desse período

se deu a reconversão de Puerto Madero. Ainda que os problemas sociais graves persistam no sul, Duarte (2006) diz que a cidade de Buenos Aires possui uma estrutura urbana bastante homogênea.

Em 2008, o PUA, exigido pela Constituição, é finalmente aprovado na Caba. Trata-se da Lei nº 2.930. Assim, o plano apresentou elementos positivos, mas deu ampla margem ao gerente, por isso não parecia um código definitivo.

O novo código foi aprovado em dezembro de 2018, após um processo participativo e com critérios de sustentabilidade, previsibilidade e transparência, promovendo arquitetura inclusiva e dando legitimidade às comunidades. Baldivezo e Sánchez (2018) questionam que ele não responde a nenhum modelo territorial e não contempla os problemas mais urgentes. Os autores o definem como “um resgate para corretores imobiliários”; por outro lado, asseguram que ele não garante a integração sociourbana das comunidades. Afirma-se também que as críticas não foram ouvidas na audiência pública (Fuentes..., 2018).

Na província de Buenos Aires, para esta etapa, o importante é o surgimento de uma nova centralidade em direção ao norte. De acordo com Narodowski (2007), o *boom* imobiliário ocorre nas áreas centrais e ao norte da Caba. Nessa direção e para o oeste está localizada boa parte das 450 urbanizações fechadas construídas naquela década. Essa lógica não foi ratificada por novos regulamentos na província de Buenos Aires, mas, como na Caba, pelo efeito do processo de abertura de investimentos estrangeiros e privatizações.

Em nosso texto já mencionamos esse processo mostrar que não estamos na presença de uma cidade central – menos sua periferia – com grandes nichos pós-londrinos, mas diante de uma cidade dependente. Ao mesmo tempo, continua o deslocamento das atividades secundárias, do terciário simples e das funções residenciais para o segundo e terceiro colar da Grande Buenos Aires.

Nos primeiros anos dos anos 2000 não houve mudanças nos regulamentos ou procedimentos. Em 2008, surge a Comissão Interministerial de Planejamento Urbano e Territorial (Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial – Ciout), formada pela Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial (Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial – DPOUT) do Ministério de Infraestrutura, pela Subsecretaria de Assuntos Municipais do Ministério do Governo e pela Agência Provincial de Desenvolvimento Sustentável, para facilitar a aprovação do uso do solo. A iniciativa, contudo, parece não ter funcionado e foi desativada.

Em 2013, a província de Buenos Aires aprovou a Lei Provincial nº 14.449, sobre acesso justo ao *habitat*. Embora seja uma norma muito importante, houve alguma decepção pelo fato de não modificar a Lei nº 8.912 centralmente.

Nesse processo, as diferenças notáveis foram se consolidando entre ambas as cidades. Em 1960, a Caba tinha 2.966.634 de habitantes. Sua taxa média de crescimento populacional desde o último censo está bem abaixo da média nacional, sendo o primeiro de 0,2% e o último de 1,1%. Essas taxas resultam em uma queda na participação da população, que em nossa série estudada passou de 8,1% em 2004 para 7,1% em 2018. Por seu turno, a província de Buenos Aires, que hoje concentra 39% da população do país, possuía, em 1960, 6.766.108 de habitantes. No ano de 1960, a população da província de Buenos Aires mais que dobrou em relação à população da cidade de Buenos Aires; e em 2018, mais que quintuplicou a população da Caba, o que fez com que a província de Buenos Aires, em termos nacionais, aumentasse sua participação de população de 33,8% em 1960 para 39,8% em 2004, atingindo 40,1% em 2018.

Embora não existam dados homogêneos consolidados em nível nacional, as séries de dados de cada uma das jurisdições representam uma participação de 19,3% no produto interno bruto (PIB) da Caba, calculando-se a média dos anos 2004-2017. A participação média nesses anos da província de Buenos Aires foi de 35,3%. No entanto, dimensionado com a população e a preços de 2004, usando o índice implícito de preços do PIB, observa-se que, em relação à riqueza da Caba, o PIB *per capita* tem sido, em média, 2,5 vezes o nacional e quase 3 vezes o da província de Buenos Aires. Quanto aos domicílios com necessidades básicas insatisfeitas, em 2010, 6% deles se encontravam na Caba contra 8,1% da província de Buenos Aires e 12,7% da área metropolitana de Buenos Aires. Segundo Di Virgilio e Rodríguez (2013; 2018), o *deficit* habitacional da Grande Buenos Aires é o mais alto do país, com 28,3% – 83,2% correspondendo aos 24 municípios da província de Buenos Aires e 23% desse total à Caba. Sem a cidade central, o conurbano tem um *deficit* de 41,8%.

3.3 Institucionalidade

3.3.1 Regulamentos, agências e planejamento na Caba

Devemos começar dizendo que a Constituição Nacional de 1994 prevê que a cidade de Buenos Aires tenha um regime de governo autônomo, com um chefe de governo eleito diretamente pelo povo da cidade.

A Constituição da Caba de 1996 cria as comunas, uma instituição não planejada – como os municípios da província de Buenos Aires –, pela Constituição Nacional. Foram concebidas como uma unidade de gestão política com competência territorial. Existem quinze comunas, com populações que variam de 150 mil habitantes a aproximadamente 250 mil. Elas se dividem entre exclusivas e concorrentes, e suas competências são planejamento, execução e controle. Entre as primeiras estão a manutenção de estradas secundárias, terciárias

e espaços verdes; também foi planejado o desenvolvimento de um programa de ação com seu anteprojeto de orçamento e outras propostas legislativas etc. As duas últimas, execução e controle, são quase concorrentes. Os limites para as atribuições de cada uma delas são os da Lei do Orçamento. Diferentemente dos municípios, as comunidades não podem criar recursos ou tomar empréstimos, portanto, dependem do orçamento da cidade. Eles têm um governo eleito por sufrágio e uma estrutura administrativa limitada (Villarreal, 2016).

Além dos planos nacionais, existem também os planos estratégicos, realizados pelo Conselho de Planejamento Estratégico (Consejo de Planeamiento Estratégico – CoPE) um organismo formalmente participativo, embora muito discutido. O documento mais importante até agora é o *Plan Estratégico Buenos Aires 2016* (CoPE, 2011), no qual está definido que a maioria dos eixos é particular da cidade, exceto um, relacionado à sua relação com a RM de Buenos Aires. O PUA é de responsabilidade de outro órgão: o Conselho Consultivo do Plano Urbano. Os funcionários da CoPE participaram desses debates, mas sem assumir uma posição oficial das entidades, com uma grande desconexão.

No que se refere à priorização de projetos de infraestrutura, a tarefa depende da Secretaria de Planejamento, Avaliação e Coordenação de Gestão, responsável pelo Plano de Ação e pelo Plano de Investimentos, ainda que faça parte do âmbito orçamentário.

3.3.2 Regulamentos, agências e planejamento na província de Buenos Aires

Como já foi dito, a Constituição Nacional Argentina de 1994 garante a autonomia municipal e até fortalece a criação de regiões e seus órgãos. Também foi mencionado que a província de Buenos Aires está entre as províncias que rejeitaram essa autonomia em suas constituições.

A província de Buenos Aires é dividida em 135 partes (ou municípios), as quais não têm uma categorização especial. Para fins eleitorais, são agrupadas em oito seções. Embora os municípios da área metropolitana de Buenos Aires tenham uma população mais numerosa e uma participação muito maior do que o restante dos municípios em questões produtivas, a Constituição Provincial atribui uma maior representação relativa no Poder Legislativo da província aos municípios do interior. A coparticipação no imposto municipal também prejudica o conurbano, embora este tenha parcialmente compensado esse problema.

A Constituição Provincial de 1994 confere a administração de serviços locais aos municípios, mantendo para si o restante, incluindo segurança, educação, saúde, meio ambiente e habitação social, entre outros.

A regra que rege a ação municipal é a Lei Orgânica dos Municípios de 1958, única para todos os municípios. Como pode-se ver, é uma lei antiga e sem uma visão integral e moderna do papel atual dos municípios. Ela permite a formação de consórcios entre vários municípios, ou entre um ou mais municípios da nação, da província ou de outras províncias, também para estabelecer sociedades anônimas com participação majoritária do Estado. Uma questão a ser observada é que a província possui várias regionalizações que têm finalidades operacionais diferentes.

De acordo com a referida norma – como a Constituição Provincial –, o município exerce autoridade sobre as ruas, seu traçado etc., tombamento e trânsito, transporte, operação de estabelecimentos comerciais e industriais, matadouros e mercados, planos de ocupação de terras, normas de construção, higiene e coleta, tratamento de resíduos sólidos, drenagem pluvial e serviços públicos de transporte de passageiros e iluminação. Os municípios também são responsáveis pela gestão dos Centros de Atenção Primária à Saúde (Caps) e, em alguns casos, dos hospitais. Alguns municípios, como Mar del Plata e La Plata, têm escolas próprias. Em 2014, a segurança municipal foi adicionada às competências da província.

Os regulamentos municipais que regulam essas responsabilidades devem se basear nas regras da província. Mesmo um conjunto de procedimentos deve passar por agências provinciais.

A Lei nº 8.912, de 1977, parcialmente modificada em 1983 e 1987, atribui aos municípios a responsabilidade pelo planejamento do território, impondo uma série de parâmetros que condicionam o planejamento do município. Os COUs e suas modificações devem ser aprovados pela província. Em seguida, outros regulamentos provinciais definirão parâmetros ambientais e também a instalação de indústrias.

Um intendente e um conselho deliberativo, cujo número de membros é calculado em relação à população da região, têm a missão de emitir ordens que regulam a operação do distrito: definir o orçamento, fazer gastos, designação de pessoal, concessão de serviços públicos etc.

Para garantir suas competências, há a coparticipação municipal e a possibilidade de captação de recursos. Os tradicionais – embora com nomes diferentes – são a Taxa de Iluminação, Varredura e Limpeza e a Taxa de Inspeção, Segurança e Higiene. Em 2003, foi instituído o Programa de Descentralização Administrativa Tributária, atribuindo a administração do Imposto Imobiliário Rural e do Imposto de Renda Bruto aos municípios. Os municípios recebem 20% dos recursos do primeiro e 22% do segundo. O imposto para automóveis também foi descentralizado. Em 2006, foi criado o Fundo de Fortalecimento de

Programas Sociais e Saneamento Ambiental, com as mesmas fontes, que devem ser alocadas em 80% para assistência social e 20% para tratamento de resíduos.

Em relação ao planejamento, o PET da província de Buenos Aires estava de acordo com o que foi dito para os documentos gerais. A área metropolitana de Buenos Aires é considerada uma questão importante. Ao mesmo tempo que o PET foi apresentado, surgiram as diretrizes estratégicas para a RM,⁴ documento que contém um excelente diagnóstico e diretrizes claras. Com essa base, procedeu-se à construção de cenários, pressupondo-se que exista um número limitado de problemas e, em cada caso, um dilema. Assim, as respostas possíveis dependerão do contexto (recente, possível e com reconversão produtiva e desenvolvimento social). No final, uma proposta específica é alcançada. Naturalmente, não houve participação de representantes da Caba.

Em 2014/2015, o Ministério da Economia realizou um trabalho com perfil semelhante, o documento denominado *Programação de Desenvolvimento Territorial*. O trabalho inclui possíveis regionalizações, a questão do meio ambiente, um diagnóstico da economia provincial nos últimos anos e suas cadeias produtivas, um diagnóstico da infraestrutura na província e de suas demandas e uma elaboração em nível regional. A área metropolitana de Buenos Aires é dividida em três sub-regiões. Propõe, ainda, uma breve matriz de programação, na qual é feita uma tentativa de relacionar diagnóstico, programas existentes, necessidades, modelo de desenvolvimento e novos projetos propostos. Embora haja expressões sobre a necessidade de elaborar uma estrutura lógica com elementos de ruptura estrutural, a matriz não mostra isso, nem avanços em termos práticos, refletindo a priorização. O documento serviu de base para o ajuste do Programa Provincial de Desenvolvimento (PPD), uma das linhas de financiamento da província, sob o Ministério da Economia, que apoiou alguns projetos de infraestrutura nos municípios destinados à criação de empregos e ao aumento das capacidades produtivas locais.

Os planos locais da Grande Buenos Aires são poucos e, com exceção de três, muito antigos. As propostas estratégicas estão enquadradas na RM de Buenos Aires, mas são específicas dos municípios.

De qualquer forma, o processo orçamentário da província não contém nenhum estágio explícito de priorização de projetos, seja por planejamento ou por outros meios, o que forçaria um trabalho de coordenação entre os ministérios que parece difícil. Os documentos mencionados não fazem parte dos processos de tomada de decisão; apenas muito tangencialmente.

4. Disponível em: <www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Lineamientos_RMBA.pdf>.

4 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

4.1 A Acumar

A bacia de Matanza-Riachuelo está localizada na Caba e em Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo e San Vicente, na província de Buenos Aires. Possui 64 km de extensão e 3,5 milhões de habitantes, com um grande número de empresas industriais, historicamente gerando poluição de grandes proporções.

A Acumar surge – pela Lei Nacional nº 26.168, de 2006, Lei nº 13.642 da província de Buenos Aires e Lei nº 2.217 da cidade de Buenos Aires – como entidade autárquica, de direito público interjurisdicional, integrada pela cidade de Buenos Aires, pela província de Buenos Aires e pela nação, cujo principal objetivo é o saneamento desse território. Para isso, goza de amplos poderes sobre o setor, tais como o gerenciamento de águas residuais e serviços de esgoto no âmbito do Plano Abrangente de Saneamento Ambiental e do Plano Diretor de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos.

A agência possui uma presidência, três diretorias gerais e um conselho de administração composto por oito membros, três de nível nacional, dois representantes da província de Buenos Aires e dois representantes da Caba.

Há também o Conselho Municipal, composto por um membro para cada administração local, a Comissão de Participação Social e a Unidade de Planejamento Estratégico. As mesas de trabalho de bairro funcionam. Também possui financiamento próprio, especialmente do governo nacional (a lei estabeleceu um fundo de compensação) e empréstimos internacionais. Sobre a relação com o contexto, a Acumar deixou de incentivar a participação, principalmente nos últimos anos.

Em 2008, a Suprema Corte emitiu uma decisão, sobre o estado da bacia hidrográfica, que responsabilizava o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a Caba, 44 empresas e 14 municípios da província de Buenos Aires. Além de exigir saneamento, formou um órgão colegiado de supervisão com importantes figuras da sociedade civil e exigência de reuniões e assembleias regulares. Em 2009, foi criada na província de Buenos Aires a Comissão Interministerial da Bacia do Rio Matanza-Riachuelo. Nesse ano, foi lançado o Plano Global de 2009 (Acumar, 2010), sem a participação formal dos municípios da província de Buenos Aires ou da sociedade civil, embora, de acordo com a agência, com base no histórico documental de diferentes autorias, duzentos profissionais de todas as três jurisdições tenham participado. A mesma metodologia estaria presente em um documento de 2016.

Existe um certo consenso de que a agência fez algum progresso na auditoria, mas não foi capaz de executar uma política abrangente que incluísse regulamentos e processos administrativos em cada área em que deveria intervir de acordo com a decisão. Quanto à coordenação entre os membros, alguns projetos isolados são mencionados, por exemplo, na questão da habitação. Talvez o ponto em que houve maior falta de coordenação tenha sido na ordenação ambiental do território. Uma resolução de 2017 foi fortemente questionada pelos ambientalistas por ser considerada retrógrada. Em seguida, um juiz federal pediu para resolver o problema das emissões de gases e emitir relatórios realistas. Esse tipo de confronto judicial parece ser a norma (Rocha, 2019). Saneamiento... (2016) diz que no final de 2016 a decisão foi violada em 80% dos casos.

4.2 A Ceamse

A conformação dos aterros sanitários nos municípios da Grande Buenos Aires começa entre 1968 e 1969, com uma experiência-piloto do Departamento de Saneamento Ambiental do Ministério da Saúde da Nação, com resíduos dos municípios de San Isidro, Lomas de Zamora e Avellaneda, que depois de um tempo haviam atingido seus limites. Além disso, foi planejado um anel viário para a RM, o qual, após vários altos e baixos, seria o Caminho do Buen Ayre, inaugurado em 1982.

Em 1977, foi criada a Ceamse, empresa estatal constituída igualmente pela Caba e pela província de Buenos Aires. A instituição possui um conselho de quatro membros eleitos por uma assembleia, sob proposta dos dois parceiros. O orçamento decorre de uma contribuição de partes iguais, da Caba e da província de Buenos Aires, e do pagamento dos municípios por tonelada, valor este que é maior para a Caba.

Naquela época, os incineradores de resíduos que trabalhavam na Caba foram fechados e demolidos, e as estações de transferência foram construídas. Ao mesmo tempo, a reciclagem do antigo depósito de cinzas e lixo da cidade começou a implantar o atual Roca Park. Até 1979, foram inaugurados os aterros sanitários de Bancalari, San Fernando, Villa Dominico, Avellaneda e González Catán, em Matanza. Em 1982, a Ensenada começou a operar.

De acordo com a Ceamse, em 1978 foi emitido um decreto-lei pelo qual os municípios da área metropolitana de Buenos Aires tinham que fazer a disposição final de resíduos sólidos urbanos exclusivamente pelo sistema de aterro sanitário da estatal.

A reforma da Constituição da Nação de 1994 deu às províncias e aos municípios maior responsabilidade nas questões ambientais. A Lei Nacional nº 25.916/2004 definiu a estrutura geral; a Lei nº 1.854/2005 da Caba e a Lei

nº 13.592/2006 da província de Buenos Aires estabeleceram os regulamentos específicos (Taborda, 2008). A lei da província de Buenos Aires define que cada município é responsável pela gestão dos resíduos gerados em seu território e propõe a criação de polos, uma estratégia que não prosperou conforme o esperado. O padrão também exigia uma redução na produção, e muitos municípios tentaram várias estratégias para reduzir a quantidade de resíduos, com poucos resultados animadores. A Caba iniciou uma estratégia de desperdício zero e, em 2002, outra lei estipulou a estrutura legal para a coleta e a reciclagem.

Hoje, a Ceamse recebe lixo municipal (domiciliar, de varredura e limpeza de ruas e de poda) da cidade de Buenos Aires e de 31 municípios de Buenos Aires conurbano – geralmente após o serviço de coleta e transporte de operadores privados, embora os municípios usualmente possuam mecanismos paralelos próprios. A entidade também é responsável pelo cuidado com o meio ambiente de todos os tipos (Lanfranchi *et al.*, 2018).

Os resíduos provenientes dos municípios do conurbano entram diretamente nos centros de disposição final. No caso da cidade de Buenos Aires, por sua vez, os caminhões transportam os resíduos coletados para uma das três estações de transferência, atualmente operadas pela Ceamse e localizadas em pontos estratégicos: Pompéia, Flores e Colegiado.

O Centro de Disposição Villa Domínico foi substituído pelo Norte III, de José León Suarez – e depois em parte pelo de González Catán. Em 2008, a Ceamse começou a operar uma estação de transferência e transporte associado, localizada no Parque Industrial do Município de Almirante Brown, onde chegam os resíduos de Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui e Presidente Perón. Os municípios não recebem dinheiro em troca, apenas são isentos de efetuar pagamentos à Ceamse.

Embora tenha havido progresso, ainda existem vários problemas. Em Ensenada, o conflito surge fortemente em 2004, em torno da construção de uma estação de tratamento de resíduos e da expansão do aterro. Após várias falhas, foi assinado um acordo com os demandantes com uma série de requisitos, o mais importante, que nenhum lixo seja recebido de municípios localizados a mais de 20 km de distância. Também tem sido muito difícil conseguir que a entidade cumpra a decisão. Além disso, entre 2010 e 2013, a construção de uma estação de tratamento no município de La Plata falhou. Em 2014, o Supremo Tribunal de Justiça convocou uma nova audiência para tratar das violações. O fechamento ocorreu em 2019, mas a estação de tratamento não foi construída.

Em González Catán, o conflito surgiu em 2006. Houve manifestações, e o fechamento foi anunciado.⁵ Odores fortes, fogo e patologias respiratórias incomuns foram denunciados. Em 2007, foi verificada a presença de cromo, e o Supremo Tribunal de Justiça da Nação decretou o fechamento do local, sem o conseguir (Vargas e Bertrán, 2015). Hoje, a maioria dos resíduos vai para o Norte III, San Martín, em um nível muito preocupante. Além disso, existem inúmeros lixões a céu aberto, e os municípios da Grande Buenos Aires se opõem à construção de novos aterros sanitários.

4.3 A Corporação do Mercado Central

A Corporação do Mercado Central é uma entidade criada por acordo em 1967, entre o governo nacional, o governo da Caba e o governo da província de Buenos Aires, todos com 33% de participação. Minsky, Rafael e Pascucci (2009) afirmam que o objetivo real da organização era retirar os mercados da cidade de Buenos Aires, remetendo a 1984. Possui um conselho formado por três membros, um por parceiro. Em 2002, foi criado o Conselho Consultivo, composto por no máximo doze membros, incluindo municípios.

Trata-se do principal centro de *marketing* de frutas e legumes do país e um dos mais importantes da América Latina. Ocupa 640 ha e concentra cerca de 700 empresas atacadistas. É uma área muito complexa, que geralmente recebe reclamações de todos os tipos, desde problemas de limpeza, trabalho infantil, negócios espúrios até corrupção.

4.4 Agência Metropolitana de Transportes

A província de Buenos Aires possui cerca de 41 mil quilômetros de rotas nacionais e provinciais (próximas às ruas municipais) que convergem na Caba, com diferentes sistemas de gestão do transporte. Para resolver a necessidade de conexão, nasceu em 2012 a Agência Metropolitana de Transportes (ATM) – embora isso só tenha sido ratificado pelas outras duas jurisdições em 2014 como órgão consultivo, com um conselho de administração que tenha um representante do governo nacional, outro do governo da província e outro do governo da Caba. Deve ser financiado igualmente, e seu estatuto inclui a possibilidade de gerenciar empréstimos.

Nos anos 1990, algo semelhante foi tentado com a Autoridade Metropolitana de Transportes, que deveria ser um órgão autárquico composto pelas três jurisdições (nação, província de Buenos Aires e Caba). Em seguida, foi criada a Entidade Coordenadora de Transportes Metropolitanos (Ente Coordinador del Transporte Metropolitano – Ecotam) que também não funcionou.

5. Disponível em: <<https://ejatlas.org/conflict/ceamse-y-el-conflicto-por-la-gestion-de-los-residuos-en-buenos-aires-argentina>>.

Desde a sua origem, foi apresentado um plano de cinco anos que incluía uma série de projetos importantes (os viadutos Metrobus La Matanza e Belgrano Sur, San Martín e Mitre; recuperação da linha P1 da antiga companhia ferroviária provincial), mas essas obras foram originalmente abordadas à margem do órgão. Em 2016, houve um relançamento em que as obras que já estavam em andamento foram destacadas, e novos projetos foram anunciados, talvez os mais importantes: a Rede Regional Express para conectar através de túneis – especialmente na Caba – os diferentes serviços ferroviários, também novos *metrobuses* e centros de transbordo (Se Puso..., 2016). O atual Plano Diretor reflete esses projetos. O *site* oficial parece não refletir uma atividade permanente, além de alguns *workshops* sobre tópicos específicos.

5 A POTENCIALIZAÇÃO DE DIFERENCIAIS: COPARTICIPAÇÃO FEDERAL SECUNDÁRIA E DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL

O regime federal da Argentina configura um sistema de distribuição de recursos entre as unidades jurisdicionais do Estado: o governo central e os governos provinciais que legitimam, especialmente em detrimento da província de Buenos Aires, os diferenciais econômicos e sociais expostos. Além do que é coletado por meio da coparticipação, existem nas províncias sistemas tributários próprios, e muitos mecanismos de distribuição *ad hoc* coexistem, com transferências não automáticas e/ou condicionais que tornam o sistema extremamente complexo. Além disso, as províncias também compartilham uma porcentagem dessa coleção para os municípios com suas próprias heterogeneidades.

O regime atual foi implementado pela Lei nº 23.548/1988 (Lei de Coparticipação Tributária Federal), que estabeleceu a distribuição de recursos primários (entre a nação e as províncias) e secundários (entre as províncias). De acordo com Canese (2013), passou de uma situação em que a nação recebeu 82,5%, em 1935, para uma em que o percentual caiu para 79% na década seguinte. Depois, houve uma diminuição para 54%, em 1964. Posteriormente, a Lei nº 20.221, de 1973, estabeleceu que a nação deveria manter para si 46,7%; a lei de 1981, 48,5%; e a lei de 1988, 42,34%. Por sua vez, deixou 2% para distribuir entre Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz e 1% para estabelecer o Fundo Nacional de Contribuição do Tesouro das províncias. Deve-se ter em mente, porém, que isso ampliou a lista de impostos que compõem a massa tributária coparticipativa, chegando até aos que poderiam ser criados após a aprovação da regra e, ao mesmo tempo, nasceram com atribuições específicas que ainda vigoram.

Então, a Lei de Coparticipação Tributária Federal passou por várias intervenções diretas e indiretas. Até o momento existem 156 intervenções regulatórias, que incluem várias modificações da base de coparticipantes e

diferentes retrações que não mencionaremos devido a problemas de espaço. Elas geraram ações judiciais, algumas resolvidas recentemente, em 2015.

Quanto à distribuição de recursos entre as províncias, a Lei nº 23.548/1988 abandonou todos os critérios explícitos para o estabelecimento de coeficientes de distribuição. Os novos coeficientes foram baseados nas distribuições efetivamente feitas durante o período 1985-1987, o que legitimava um declínio nos valores que a província de Buenos Aires iria receber.

Uma questão que merece ser abordada separadamente é o Fundo Conurbano de 1992, que representava 10% do imposto de renda, mas com o tempo foi sendo desatualizado. Outra questão é o tratamento da Caba. Embora a Constituição Nacional de 1994 tenha estabelecido que o capital teria um regime de governo autônomo, foi apenas entre 2002 e 2003 que ele foi comparado com o procedimento de transferência automática de fundos coparticipáveis, com 1,40%. Esse coeficiente foi modificado em 2016, subindo para 3,75%; em 2018 passou para 3,50%, com base em uma comparação necessária com o restante das jurisdições subnacionais.

O impacto de ambas as questões tem sido importante. No caso da Caba, o aumento do coeficiente de participação é notável na série em estudo, medida em termos de PIB e de transferências *per capita* medidas em valores de 2004 com o índice implícito de preços do PIB.

No caso da província de Buenos Aires, a evolução ocorreu da seguinte forma: a parcela do PIB permaneceu em torno de 1,2% e 1,3%. A participação de 1,5% foi o resultado das modificações descritas na seção anterior, com o ano de 2011 apresentando a menor participação de todas.

Desde as últimas mudanças, e comparando as duas jurisdições, observa-se que até 2015 – graças ao início do Fundo Conurbano e depois à normalização do fluxo –, os recursos transferidos em termos *per capita* a preços constantes de 2004 eram mais altos a favor dos habitantes da província de Buenos Aires. Com a última reforma, essa posição se inverteu, sendo favorável aos habitantes da Caba.

Em 2004, a participação da província de Buenos Aires foi de 21,3% e em 2018, de 20%. Diferentemente, a Caba passou de 1,9% em 2004 para 5,3% em 2018. Os diferenciais populacionais e sociais descritos não são confrontados pelo sistema de transferência automática. Foram, contudo, bastante legitimados e reproduzidos.

Esses diferenciais são reproduzidos na coparticipação municipal, o sistema de transferências da província para os municípios. É determinado na província de Buenos Aires por um regime geral (58%), com base na população, na coleção potencial, na influência da área; um regime de saúde (37%), influenciado por

indicadores de quantidade e complexidade da oferta de serviços; e um regime de ação social (5%). A renda de coparticipação *per capita* beneficia claramente os municípios do interior, e é essa a origem dos problemas de desinvestimento de conurbano, o que, por sua vez, explica suas diferenças com a Caba. No final, quem recebe mais fica com vinte vezes menos.

Se não é a nação que resolve a disparidade com seus próprios fundos, a Caba – que é mais capaz de fazê-lo – não o fará voluntariamente, a lógica de sua representatividade interna o explica. A província de Buenos Aires e os municípios da área metropolitana de Buenos Aires só podem investir em algumas questões urgentes. Dificilmente podem contribuir para a solução de problemas de longo prazo. É por isso que o planejamento conjunto é uma exceção.

5.1 Descoordenação e desigualdade: os orçamentos para investimento na Grande Buenos Aires

Deve-se dizer que há muito pouca informação em obras específicas nos orçamentos, que também geralmente não são cumpridos. A maioria dos projetos é realizada por cada jurisdição, por conta própria ou em relação ao governo nacional.

O investimento real direto total (Inversión Real Directa – IRD) é executado em todo o país pelas três jurisdições. Segundo Capello e Diarte (2013), a atualização sintetizada era de 4% do PIB em 2011, 4,7% em 2012 e 3,3% em 2018.

Em 2012, as províncias investiram 55% do total e a nação, 35%. Em 2017, foi aprovada uma participação de 52% e 28%, respectivamente, e os municípios aumentaram seu peso relativo. Na província de Buenos Aires, a contribuição da nação foi menor, tendo passado de 33% em 2012 para 31% em 2017 (Blanco, 2018). Esses dados coincidem com os fornecidos pelo orçamento de 2020.

Os dados *per capita* são importantes. Capello e Diarte (2013) mostram que em 2011 a província de Buenos Aires atingiu uma média anual de US\$ 3.343, cerca de US\$ 90 *per capita*, enquanto a Caba tinha US\$ 14.900 (US\$ 385 *per capita*), garantindo 49% desse total com recursos próprios, ao passo que a província de Buenos Aires alcançou 15%. O IRD *per capita* da província de Buenos Aires, financiado com seu orçamento, totalizou AR\$ 308 (US\$ 31) em 2015, para AR\$ 1.259 (US\$ 32) em 2018. A Caba, sempre em alta, foi de AR\$ 4.269 (US\$ 427) em 2015 e AR\$ 17.382 (US\$ 446) em 2018.

Essa heterogeneidade é replicada no nível de gastos de infraestrutura *per capita* em cada município com origem no orçamento da província de Buenos Aires. Embora seja difícil ter números atualizados, de acordo com Narodowski (2013) que considera a média de 2005-2012, os 10% que receberam mais foram seis vezes menos, claramente beneficiando as cidades do interior. A supremacia

da Caba sobre a província de Buenos Aires é exagerada se compararmos a cidade central com os municípios que rodeiam a província de Buenos Aires.

Embora a falta de informação seja alarmante, foi observado que o nível de investimento é geral e está em declínio e que as diferenças na capacidade de investimento entre a Caba e os municípios da área metropolitana de Buenos Aires na província de Buenos Aires são evidentes. A priorização na província de Buenos Aires não responde a um plano porque ele não existe e é fortemente condicionado pelos *deficit* existentes, bem como pela falha em Cuenca Matanza-Riachuelo. Destacam-se projetos de água, córregos e esgotos; os de habitação, atualmente distantes; e na estrada, aqueles de recapeamento e escoamento. Muito poucas grandes obras escapam dessa lógica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, os regulamentos nacionais, o tipo de federalismo e o modelo de coparticipação, bem como os problemas que levantamos em torno deles não representam um contexto adequado para a geração de uma estrutura institucional para áreas metropolitanas em realidades com grandes assimetrias estruturais e com autonomia como é o caso da Argentina. Os documentos promovidos pelo mesmo nível de governo ou provincial nada mais são do que uma programação pouco flexível, muito limitada e que não considera essas aglomerações como um objeto específico. Se olharmos para a institucionalidade das RMs mais importantes, vemos que o progresso foi limitado. Na realidade, estamos mostrando a Argentina como um exemplo de uma das muitas recomendações do neoinstitucionalismo.

Na província de Buenos Aires, constatou-se que os municípios da Grande Buenos Aires não têm autonomia, o que se traduz nas competências, na coparticipação municipal e nos próprios recursos limitados. O mesmo acontece com as comunas da Caba, embora obviamente as escalas e os problemas sejam muito diversos. E não apenas não houve sérias tentativas de formar uma estrutura institucional para esse aglomerado, mas também existem várias regionalizações operacionais diferentes, especialmente na província de Buenos Aires.

Tanto na província de Buenos Aires quanto na Caba, as políticas de desenvolvimento replicaram na nação, e não houve um estímulo à coordenação desse ponto de vista. Os planos estratégicos foram feitos separadamente, as menções à Grande Buenos Aires são feitas de cada perspectiva. A província de Buenos Aires possui apenas um documento específico para a área metropolitana de Buenos Aires. De qualquer forma, os códigos urbanos percorrem estradas distantes dos planos e, embora a institucionalidade tenha sido fortalecida, a participação em ambos os casos é limitada, e os conflitos são externalizados informalmente. Identifica-se que a lógica econômica e política das várias jurisdições não é apenas diversa, mas contraditória.

Essa heterogeneidade é observada na estrutura econômica e social, nos recursos próprios e nos coparticipantes, entre a província de Buenos Aires, a área metropolitana de Buenos Aires, os municípios da província de Buenos Aires e em relação à Caba.

A situação é verificada nas estratégias setoriais em vigor na Grande Buenos Aires. A maioria delas é de caráter individual, restrita à cada jurisdição, e as poucas entidades interjurisdicionais tripartites existem e emergiram do centro para a periferia, estabelecendo relações hierárquicas que resultaram em regulamentos benéficos para os espaços vencedores e suas elites e com sérios problemas de coordenação atuais. Conseguimos vê-lo no uso da terra na Caba, na funcionalidade dessa estratégia de periferização nos arredores dos lotes da área metropolitana de Buenos Aires, no autoritarismo normativo da Lei nº 8.912, nas transferências das favelas, na disposição original de resíduos, na localização do Mercado Central da área metropolitana de Buenos Aires, além de nos projetos de investimento dos anos 1990.

Entre o final dos anos 1990 e nos anos 2000, no entanto, foram alcançadas melhorias na infraestrutura na área metropolitana de Buenos Aires. As mudanças regulatórias no gerenciamento de resíduos sólidos forçaram a repensar a questão, só que a Ceamse tem dificuldade em assumir os requisitos exigidos pelos municípios. Também existem novas regras que modificaram o relacionamento da Caba com a área metropolitana de Buenos Aires em outros tópicos. O relacionamento hierárquico entre o centro e a periferia persiste, especialmente porque a província continua recebendo a população da Caba e o interior do país que procura resolver o relacionamento trabalho-residência.

Nesse contexto, não existe um instrumento de planejamento na Grande Buenos Aires que permite coordenar políticas para a Caba e a província de Buenos Aires juntas, significando um benefício mútuo. Os diferenciais estruturais são a causa e a descentralização no âmbito do federalismo, exacerbam a situação e geram fragmentação. Seria preferível melhorar o padrão de vida da população da área metropolitana de Buenos Aires, para chegar a um acordo entre a Caba e a província de Buenos Aires? Se é para legitimar os diferenciais, a resposta parece negativa. Em vez disso, entendemos como superior procurar estratégias para alcançar acordos que equilibrem os interesses em conflito, mas para isso a cidade central deve contribuir de outra maneira.

REFERÊNCIAS

ACUMAR – AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO. **Plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo**. Buenos Aires: Acumar, 2010. Disponível em: <www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>.

BALDIVIEZO, J.; SÁNCHEZ, S. I. ¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? **Observatorio del Derecho a la Ciudad**, 29 oct. 2018. Disponível em: <observatoriocidad.org/?s=noticia&cn=225>.

BAZÁN, V. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003>>.

BLANCO, P. F. El gobierno prioriza a Vidal con inversión por encima del resto de las provincias. **La Nación**, 20 ene. 2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-prioriza-a-vidal-con-inversion-por-encima-del-resto-de-las-provincias-nid2104594>>.

CANESE, L. M. Ciudad en dictadura: procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). **Scripta Nova**, v. 17, n. 429, 2013. Disponível em: <www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>.

CAPELLO, M.; DIARTE, G. Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011. **Monitor Fiscal**, v. 8, n. 22, 2013. Disponível em: <https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2480-Monitor%20Fiscal%20Nro.%2022.pdf>.

CASTELLS, M. Movimiento de pobladores y lucha de clases en el Chile de la unidad popular. *In*: _____. (Ed.). **Estructura de clases y política urbana en América Latina**. Buenos Aires: Siap, 1974.

COBOS, E. P. (Comp.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**. Ciudad de México: Editora UAM, 1982.

COPE – CONSEJO DE PLAN ESTRATÉGICO. **Plan Estratégico Buenos Aires 2016**: com perspectiva metropolitana. Buenos Aires: CoPE, 2011. Disponível em: <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_estrategico_buenosaires_2016_3.pdf>.

DI VIRGILIO, M. M.; RODRÍGUEZ, M. C. Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del déficit habitacional en la Argentina. **Voces en el Fénix**, v. 8, n. 71, 2018. Disponível em: <<https://www.vocesenelfenix.com/content/los-limites-del-derecho-la-ciudad-las-encrucijadas-del-deficit-habitacional-en-la-argentina>>.

DUARTE, J. I. **El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires**: análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad. 2006. Monografía (Graduação) – Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2006. Disponible em: <observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Tesis de urbanismo/03-DUARTE-JUAN_Mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires.pdf>.

FUERTES críticas al Código Urbanístico en la audiencia pública. **Noticias Urbanas**, 1 nov. 2018. Disponible em: <www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/fuertes-criticas-al-codigo-urbanistico-en-la-audiencia-publica/>.

GEISSE, G.; CORAGGIO, J. L. Areas metropolitanas y desarrollo nacional. *In*: HARDOY, J. E.; GEISSE, G. (Ed.). **Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina**. Quito: Siap, 1972.

HARVEY, D. La geografía de la acumulación capitalista: una reconstrucción de la teoría marxista. **Documents d'Analisi Geografica**, n. 1, p. 109-142, 1977.

LANFRANCHI, G. *et al.* **Gobernanza metropolitana**: análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Cippec, 2018. (Documento de Trabajo, n. 170).

MBEMBE, A. Al borde del mundo: fronteras, territorialidad y soberanía en África. *In*: MEZZADRA, S. (Comp.). **Estudios postcoloniales**: ensayos fundamentales. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008. Disponible em: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Estudios Postcoloniales-TdS.pdf>.

MESSERE, M. R. de; HOSZOWSKI, A. E. **Encuesta permanente de hogares**: actualización del diseño de sus muestras – 1974-2003. Buenos Aires: Indec, 2004. Disponible em: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph_muestras_74-03.pdf>.

MINSKY, C.; RAFAEL, C.; PASCUCCI, M. Entes multijurisdiccionales: ¿un modelo para armar? *In*: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2009, San Juan, Argentina. **Anais...** San Juan: AAEAP, 2009.

NARODOWSKI, P. **La Argentina passiva**: desarrollo y instituciones más allá de la modernidad. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. **Los problemas para el desarrollo de las políticas públicas urbanas**: una crítica al neoinstitucionalismo desde Edward Soja. Los Polvorines: Editora UNGS, 2008.

_____. La lógica de la inversión pública en infraestructura en la provincia de Buenos Aires: entre las necesidades sociales y ¿la política? **Geograficando**, v. 9, n. 9, 2013.

PUGLIESE, L. Desde Salta a Neuquen, el desarrollo de las áreas metropolitanas de la Argentina. **Fundación Metropolitana**, abr. 2015. Disponível em: <metropolitana.org.ar/idm/las-areas-metropolitanas-de-la-argentina/>.

RÍOS, L. V.; ROCCA, M. J.; BONO, N. Desarrollo local y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. In: COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 7., 2008, La Plata, Argentina. **Anais...** La Plata: Editora UNLP, 2008. Disponível em: <www.augm-cadr.org.ar/archivos/7mo-coloquio/mesa_1/20080392.pdf>.

ROCHA, L. Riachuelo: la Justicia declaró que el aire puro es un derecho humano y le exigió acciones a Acumar. **Infobae**, 15 mayo 2019. Disponível em: <https://www.infobae.com/tendencias/ecologia-y-medio-ambiente/2019/05/15/riachuelo-la-justicia-declaro-que-el-aire-puro-es-un-derecho-humano-y-le-exigio-acciones-a-acumar/>.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington: BID, 2005.

RUEDA, S. **Periurbanización y complejidad de los sistemas urbanos**. Barcelona: CCCB, 1996.

SANEAMIENTO del Riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia. **Cels**, dic. 2016. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/2016/12/saneamiento-del-riachuelo-en-ocho-anos-se-cumplio- apenas-el-20-de-la-sentencia/>.

SE PUSO en marcha la Agencia Metropolitana de Transporte. **Casa Rosada**, 9 jun. 2016. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36519-se-puso-en-marcha-la-agencia-metropolitana-de-transporte/>.

TABORDA, O. M. Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Buenos Aires. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, v. 1, n. 5, p. 1-18, 2008. Disponível em: <biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/omt.pdf>.

VARGAS, M.; BERTRÁN, A. Basural de González Catán: incumplimiento, contaminación, enfermedad y reclamo social. **Periodismo de Investigación**, 1 jun. 2015. Disponível em: <https://masperiodismo.wixsite.com/investigacion/basural-gonzalez-catan/>.

VILLARREAL, M. Caba – comunas: “sin presupuesto no se puede dar soluciones”. **Socialistas**, 14 ago. 2016. Disponível em: <www.psocalista.org/caba-comunas-sin-presupuesto-no-se-puede-dar-soluciones/>.