

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 8 <b>LIMA METROPOLITANA: COMPETIÇÃO, COORDENAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL</b>
<b>Autor(es)</b>	Manuel Dammert-Guardia
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap8</a>

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

© 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.

## LIMA METROPOLITANA: COMPETIÇÃO, COORDENAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Manuel Dammert-Guardia<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A metrópole, no Peru, refere-se simultaneamente a uma instituição governamental específica, e, no caso, trata-se do município metropolitano de Lima (MML). Há dois tipos de aglomerações urbanas dentro do sistema nacional de centros povoados: a metrópole nacional, formada pelas províncias de Lima e Callao; as metrópoles regionais. Há, ainda, um âmbito de planejamento territorial: a região metropolitana de Lima, que inclui Lima e Callao.<sup>3</sup> A ambiguidade gerada por essas delimitações do nível metropolitano está ligada a diferentes arranjos institucionais com objetivos sobrepostos. Este capítulo descreve as dimensões institucionais e regulatórias da governança metropolitana em Lima (Peru),<sup>4</sup> caracterizada por sua alta fragmentação, competição entre níveis de governo e baixos níveis de cooperação nas relações horizontais e verticais entre os níveis de governo envolvidos no gerenciamento de uma metrópole como Lima, capital do Peru (Bensa, 2017; Calderón, 2012; Durand, 2008; Fernandez-Maldonado, 2019; Metzger *et al.*, 2017; Remy, 2016; Rodríguez e Oviedo, 2001).

A gestão metropolitana é um dos principais desafios contemporâneos da região (Cepal, 2016; Jordán, Riffo e Prado, 2017). A metrópole, entendida como um “ambiente urbano social, econômico e urbano diferenciado” (Pírez, 2005, p. 427, tradução nossa) requer repensar os arranjos institucionais de coordenação, capacidade e governança do Estado para o planejamento urbano, a gestão de serviços e as

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap8>

2. Professor da Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP); coordenador do grupo de trabalho Desigualdades Urbanas do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2016-2021); e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/lpea. *E-mail*: <mdammert@pucp.edu.pe>.

3. Alguns esclarecimentos: o termo governos subnacionais é usado para indicar todos os níveis de governo que não sejam o nível central; quando se refere à cidade de Lima, refere-se à aglomeração urbana conurbada pelos distritos eleitorais de Callao e Lima. Por fim, e semelhante ao termo cidade, a área metropolitana de Lima refere-se à aglomeração de Callao e Lima.

4. A seleção dessas dimensões corresponde à solicitação feita pela equipe coordenadora da pesquisa. Reconhece-se que a governança metropolitana abrange não apenas instituições administrativas formais, mas também envolve arranjos institucionais informais, para os “não governados”, entre outros. Para os fins deste capítulo, trataremos exclusivamente do escopo das instituições formais de governança metropolitana.

possibilidades de intervenção de maneira “coerente” sobre um território complexo e amplo. Não é apenas uma questão de escala; está associada a importantes mudanças na produção do espaço urbano e nos sistemas de interdependência assimétrica entre atores públicos e privados.

Na literatura existe um amplo debate sobre o tamanho das unidades de gestão territorial; a importância da fragmentação institucional e territorial; e a necessidade (ou não) de implementar níveis de governo “supramunicipais” que funcionem como instâncias de coordenação entre os governos locais e cuidem de alguns aspectos centrais da metrópole. Para Subirats (2019), as chaves do debate são as posições a favor ou contra a fragmentação, centralização ou descentralização, os graus de participação cidadã e os diferentes níveis de controle e limite de ação privada na cidade.

Desde meados do século XX, diferentes perspectivas foram desenvolvidas em relação à gestão metropolitana: perspectivas reformistas que propõem a necessidade de estabelecer e consolidar níveis de governo no nível metropolitano, com o objetivo de reduzir a fragmentação institucional; perspectivas sobre a escolha pública, para quem a consolidação institucional não é a solução, mas sim um pressuposto, fazendo com que a fragmentação institucional gere um conjunto de incentivos à competição e cooperação que podem ser eficientes para a gestão da cidade; e, finalmente, desde os anos 1990, uma perspectiva do “novo regionalismo” como uma leitura crítica das perspectivas anteriores e a necessidade de reconhecer a “gestão” (governança) como o resultado de redes complexas de atores públicos e privados, sem operar necessariamente um critério de administração central territorializada (Brenner, 2002; Heinelt e Kubler, 2005; Nelles, 2012; Tomàs, 2018).

A governança metropolitana, em um sentido amplo, refere-se a diferentes arranjos institucionais entre atores públicos, privados e sociais para resolver um problema organizacional em um tempo-espaço específico (Borraz e Les Galès, 2010; Montero e García, 2017; Subirats, 2018), por exemplo, prestar um serviço ou aplicar uma lei ou regulamento no nível local. Seguindo essa definição, este capítulo discute apenas uma das arestas: a que corresponde ao tipo de arranjo incorporado pelos atores públicos em relação à gestão e definição da metrópole. Apesar dessa limitação, este primeiro passo é uma contribuição crítica para a compreensão da área metropolitana do campo da administração, um assunto que recebeu atenção limitada no caso peruano (Calderón e Centeno, 2016), embora com algumas exceções (por exemplo, Bensa, 2017; Remy, 2016; Metzger *et al.*, 2017).

O caso de Lima demonstra como várias reformas do Estado geraram uma sobreposição de arranjos institucionais, aumentando a fragmentação e a fraqueza dos diferentes níveis do governo subnacional para lidar com os processos urbanos.

Além disso, trata-se de um modelo de alta competição entre diferentes níveis de governo para administrar a área urbana, configurando-se um modelo de gestão caracterizado pela tensão constante entre a centralização e descentralização de competências e funções. Falta ainda uma de definição do que seja o metropolitano e o que leva à reprodução de um regime de desigualdade urbana.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais três seções. Primeiro, apresenta-se a maneira pela qual a questão metropolitana é abordada nos regulamentos atuais. No Peru, essa questão está diretamente ligada a como ocorre na capital do país, Lima. Em seguida, o caso da região metropolitana de Lima é discutido, com foco em três questões fundamentais: planejamento, serviços e financiamento. Por fim, são apresentadas algumas reflexões sobre o caso da discussão.

## 2 A PERGUNTA METROPOLITANA

O Peru é um país unitário, representativo e descentralizado no qual, de acordo com as normas vigentes,

o território da República é composto por regiões, departamentos, províncias e distritos, em cujos constituintes o governo é constituído e organizado em nível nacional, regional e local, nos termos estabelecidos pela constituição e pela lei, preservando a unidade e a integridade do Estado e da nação. O escopo do nível regional de governo são as regiões e os departamentos. No escopo do nível local de governo estão as províncias, os distritos e os centros povoados (Perú, 2002, tradução nossa).<sup>5</sup>

Entre as principais normas que regulam o planejamento e a gestão de Lima estão a Constituição Política do Peru, a Lei de Bases da Descentralização, a Lei Orgânica dos Governos Regionais e a Lei Orgânica dos Municípios (quadro 1).

QUADRO 1  
Normas que regulam o planejamento e a gestão

Ano	Norma
1979	Constituição Política do Peru (não está em vigor)
1984	Lei nº 23.853 (Lei Orgânica dos Municípios)
1993	Constituição Política do Peru (atual)
2002	Lei nº 27.680 (Lei de Reforma Constitucional) capítulo XIV, título IV, sobre descentralização
2002	Lei nº 27.783 (Lei de Bases da Descentralização)
2002	Lei nº 27.867 (Lei Orgânica dos Governos Regionais)
2003	Lei nº 27.972 (Lei Orgânica dos Municípios)
2016	Reglamento de Condicionamiento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible – Ratdus), Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS)

Elaboração do autor.

5. Como este texto se limita ao caso da região metropolitana de Lima, não aprofunda as características da área de centros povoados que não existem para a região.

Os níveis do governo são elencados em nacional, regionais e locais (quadro 2). Os dois últimos têm autonomia política, normativa, econômica e administrativa limitada pela constituição e pelas leis gerais.<sup>6</sup> Além disso, no nível local coexistem dois órgãos de governo: por um lado, os municípios provinciais; por outro, os municípios distritais. No território de cada município provincial, os municípios distritais coexistem. No território dos governos regionais, coexistem os municípios provinciais. O nível superior é responsável pelos poderes de coordenação e ação em assuntos de interesse comum.

QUADRO 2  
Níveis governamentais – Peru

Nível de governo		Número	Descrição
Nacional		1	Unitário e descentralista.
Regional		25	Unidades territoriais neoeconômicas, com uma diversidade de recursos naturais, sociais e institucionais, integradas histórica, econômica, administrativa, ambiental e culturalmente.
Local – municipalidades	Provincial	196	Unidade governamental que goza de autonomia política, econômica e administrativa em assuntos de sua competência, dentro de suas jurisdições urbanas ou rurais. Inclui conselhos provinciais e distritais.
	Distrital	1.874	

Elaboração do autor.

O nível local, conforme estabelecido pela Lei Orgânica dos Municípios, é composto por duas escalas de governo: as províncias e os distritos.

Os municípios são um nível de governo presente desde o início da era republicana do país, que, em geral, deve ter um relacionamento direto com a população e fornecer-lhes serviços. Com o passar do tempo, os municípios se tornaram cada vez mais autônomos, até o momento em que terminaram de definir sua autonomia política, econômica e administrativa na Constituição de 1979. Além disso, como um mecanismo para eleger as autoridades municipais (prefeitos), em 1980, foram realizadas eleições, já que, anteriormente, as autoridades eram nomeadas diretamente pelo governo nacional.<sup>7</sup>

O nível regional é vigente a partir de 2002 como parte do processo de descentralização e reestruturação do Estado.<sup>8</sup> É um nível intermediário entre o governo nacional e os governos locais, sendo responsável por receber transferências de competências do governo nacional em questões como educação, saúde e outras. Possui autonomia política, administrativa e econômica.

6. Autonomia política: autoridade política própria, escolhida por meio de eleições universais dos moradores do círculo eleitoral. Autonomia normativa: capacidade de estabelecer normas, autorregular e regular em suas jurisdições. Autonomia econômica: referente a suas receitas e despesas. Autonomia administrativa: em relação a sua organização interna e autoadministração. O debate da autonomia municipal para o caso peruano está disponível em: <<https://www.defensoria.gob.pe/>>.

7. Durante o século XX, houve momentos em que foram realizadas eleições para eleger autoridades subnacionais. No entanto, deve-se lembrar que é a partir de 1979 que o voto adquire caráter universal, e as restrições ao acesso a esse tipo de direito são eliminadas. Por isso, 1980 é considerado o começo do sistema eleitoral no nível subnacional.

8. Esse é o resultado do processo de descentralização iniciado nos anos 1980, paralisado nos anos 1990, relançado e reformulado no novo século e finalmente expresso na Lei de Descentralização de 2002.

A definição de região metropolitana no Peru está diretamente ligada às diferentes formas pelas quais a capital Lima foi abordada. Três características devem ser destacadas. Primeiro, a divisão entre Lima e Callao, bem como sua particularidade na estrutura dos níveis do governo.

Callao, declarada em 1857 como província constitucional, é até hoje uma circunferência diferente de Lima. As suas principais atividades estão ligadas à presença do porto e sua integração com a área urbana de Lima em grande parte dos séculos XIX e XX foi parcial. Essa situação se manteve até as primeiras décadas do século XX, quando sua continuidade territorial se tornou mais clara. Atualmente, as duas circunscrições administrativas formam um único território, mas ainda estão divididas. A declaração de Callao como província constitucional se mantém em grande parte dos marcos legais e constitucionais e foi reforçada durante o processo de descentralização de 2002, quando ficou estabelecido que se trata de uma província distinta de Lima, e que por isso também deve ser considerada uma região.

O caso de Lima apresenta uma particularidade maior. Desde a Constituição de 1979, define-se que Lima, como capital do país, possui um regime especial a ser desenvolvido na Lei Orgânica dos Municípios. Em 1984 fica estabelecido que “a capital da República é a sede do município metropolitano que exerce jurisdição sobre a província de Lima” (Perú, 1984, art. 130, tradução nossa), o que significa o reconhecimento de um nível de governo metropolitano, diferente do nível provincial sobre o qual se definiram competências exclusivas e de coordenação frente às municipalidades distritais.

Essa situação não foi esclarecida com a Constituição de 1993, nem durante a década de 1990, em que os governos subnacionais diminuíram a sua autonomia em relação ao governo nacional. O regime especial permaneceu sem ser definido com clareza. Contando com uma instância de governo como o MML, formulado dessa forma, não se converte em uma escala de governo urbano, mas opera na prática como similar a uma municipalidade provincial. O regime especial, presente até hoje e também reforçado durante o processo de descentralização do Estado, em 2002, mostrou-se insuficiente para a afirmação de um espaço institucional adequado para administrar a metrópole.

A segunda característica é a competição e duplicidade entre níveis de governo em termos horizontais e verticais. No caso metropolitano de Lima, coexistem vários deles.<sup>9</sup> No território de Callao existem um governo regional,

---

9. As informações correspondentes às províncias de Lima são incluídas de forma referencial. Essa área constitui o ambiente imediato da área metropolitana de Lima, e pode-se argumentar que, em termos econômicos, compõe a mesma região urbana. Essa é uma questão que foge aos objetivos deste texto, mas a anotação serve para destacar a complexidade institucional entre os níveis de governo.

um município provincial e sete municípios distritais. No caso de Lima, existe o MML, que possui poderes e funções de nível regional, e 43 distritos (quadro 3).

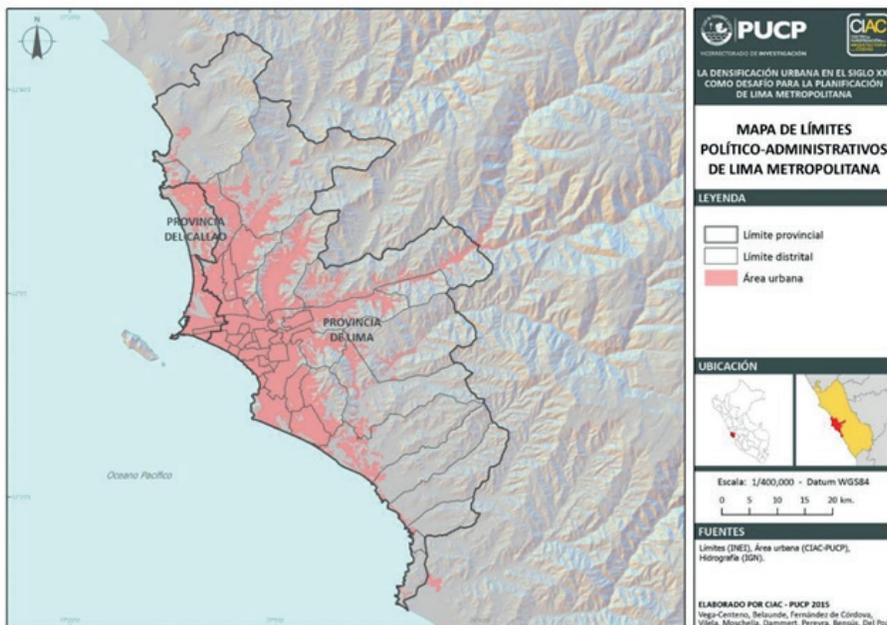
É necessário considerar que, no país, os municípios provinciais também exercem poderes e funções no nível distrital, por meio do distrito da capital. No caso de Callao, o município provincial também é responsável pelo município distrital. No caso de Lima, o município metropolitano também administra o escopo do município de Cercado de Lima.

QUADRO 3  
Callao e Lima: níveis de governo

Nível	Lima		Callao		Lima província
Regional	Municipalidade metropolitana de Lima		Governo regional de Callao		Governo regional de Lima
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> <li>● regime especial</li> <li>● funções de governo</li> </ul>		Municipalidade provincial de Callao		Nove municipalidades provinciais
Distrital	Próximo de Lima	Quarenta e duas municipalidades distritais e uma municipalidade distrital de Lima	Callao	Seis municipalidades distritais e uma municipalidade distrital de Callao	Cento e vinte e seis municipalidades distritais

Fonte: Durand (2008).

MAPA 1  
Lima Metropolitana: limites político-administrativos



Fonte: Pontificia Universidade Católica do Peru (PUCP)/Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC).  
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essa situação gera diferentes problemas de coordenação e sobreposição de competências dos diferentes níveis de governo (na mesma jurisdição, como Lima) e entre os espaços de Lima e Callao. As instâncias de coordenação definidas pelas leis para governos subnacionais geralmente não são implementadas. A autonomia dos governos subnacionais se traduz em uma série de dificuldades no exercício adequado de competências compartilhadas. De acordo com Remy (2016, p. 9, tradução nossa), há “pouca clareza na divisão de funções e competências entre diferentes níveis de governo”. Além disso, a coexistência dos governos de nível provincial e regional em Lima e Callao cria problemas para abordar competências ligadas ao planejamento territorial e urbano. A esse cenário é adicionada a transferência parcial (ou gradual) de competências para os governos regionais. Segundo informações oficiais, em abril de 2018, apenas 17,3% das funções correspondentes ao governo regional foram transferidas para o MML, ou seja, foram transferidas 32 do total de 185 funções. Enquanto isso, o nível de transferência de funções para o governo regional de Callao é muito diferente, com um avanço de 96,3% (da transferência das funções). O governo nacional transferiu 179 das 185 funções que lhe correspondem por lei.

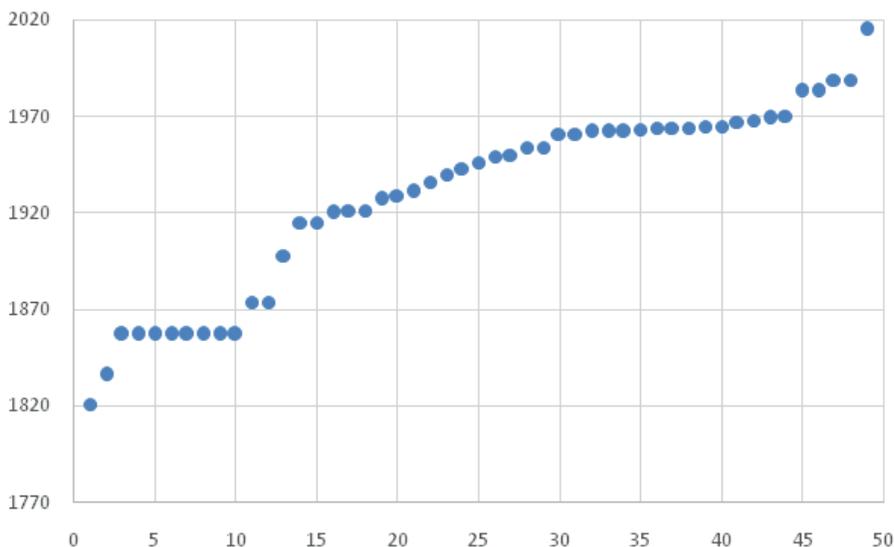
Como terceira característica, os distritos são responsáveis por realizar a administração “diária” da cidade, com baixa capacidade de implementar importantes projetos de infraestrutura e equipamentos, e frequentemente operam com domínios políticos com baixa articulação e cooperação. No caso da região metropolitana de Lima, coexistem cinquenta municípios distritais. Do total, 48 são escolhidos por meio de eleições e em dois casos – sendo capitais provinciais – o prefeito provincial cumpre ao mesmo tempo as funções e poderes da municipalidade distrital.

No gráfico 1, o nome dos distritos, o ano de criação e algumas características podem ser destacados. Um número importante de distritos tem como ponto de criação um período anterior após o crescimento urbano de Lima, ou seja, correspondiam – em suas delimitações territoriais – à outra operação do território e às atividades ali realizadas. Outro grupo de distritos foi criado durante grande parte do século XX como uma resposta do Estado a três tipos de fatores: i) para canalizar as demandas políticas dos setores urbanos populares; ii) para melhorar a gestão da cidade e adaptar os limites administrativos ao processo de urbanização; e iii) para resolver demandas dos setores médios em busca da diferenciação socioespacial. O resultado desse processo é que as dimensões – territoriais e populacionais – entre os distritos são díspares. Por exemplo, existem distritos com população de cerca de 50 mil habitantes e, no outro extremo, um distrito com mais de 1 milhão de habitantes. O mesmo em termos de extensão territorial: em um distrito extremo, com cerca de 3 km<sup>2</sup>, e no outro distrito extremo, que excede

100 km<sup>2</sup>. Em todos os casos, existe o mesmo nível de governo, com os mesmos poderes e funções.

GRÁFICO 1

## Ano de criação de distritos de Lima Metropolitana



Elaboração do autor.

Atualmente, três processos se sobrepõem na estrutura regulatória e institucional da questão metropolitana. Primeiro, a divisão entre Callao e Lima e a falta de definição presente no caráter do regime especial da região metropolitana de Lima. Segundo, a coexistência de diferentes níveis de governo na mesma instituição (MML) ou a existência de dois níveis de governo no mesmo território (Callao, onde o município da província e o governo regional gerenciam o mesmo território). O processo de descentralização e a criação de regiões foi ambíguo em relação à região metropolitana de Lima. Os níveis dos governos existentes foram mantidos adicionando o regional como um novo nível. A descentralização falhou na solução dos problemas de coordenação e relacionamento entre os níveis locais de governo (provincial e distrital) e incorporou um nível adicional a essa complexa situação: o nível regional. Finalmente, a existência de um número elevado de distritos dificulta as tarefas de coordenação. Essa situação deve ser entendida no contexto das dificuldades estabelecidas pela competição eleitoral com os partidos fracos.

Um quarto processo pode ser adicionado a essa situação. Juntamente com a definição de níveis de governo, há uma definição territorial que deve articular políticas e planejamento, mas que não se traduz necessariamente em um nível de governo. Destaca-se, nesse contexto, a definição da metrópole dentro do marco

do Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP). A definição de áreas metropolitanas no Peru é responsável pelo Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (MHCS),<sup>10</sup> por meio do Sistema Nacional de Centros Populacionais (Sistema Nacional de Centros Poblados – Sincep). O Ministério da Habitação é o corpo governante das políticas nacionais e setoriais nas áreas de planejamento e desenvolvimento urbano, portanto, as políticas que são determinadas por esse órgão são obrigatórias para os três níveis de governo: nacional, regional e local.

No Peru, não existe lei geral de desenvolvimento urbano ou código urbano como em outros países. O planejamento é uma “caixa preta” (Fernandez-Maldonado, 2019), composta por várias instituições e instâncias, na ausência de marcos regulatórios gerais. O Ministério da Habitação, no entanto, decretou o Ratdus em 2016, que substitui o Regulamento de Condicionamento Territorial e Desenvolvimento Urbano de 2011. O Ratdus regula os procedimentos, critérios e parâmetros técnicos que os governos locais seguem para formular, aprovar, implementar e modificar instrumentos de planejamento e gestão urbana, no exercício de suas competências em planejamento e gestão de terras, condicionamento territorial e desenvolvimento urbano no âmbito territorial. O Ratdus 2016 define que os Sinceps são

locais de território rural ou urbano, identificados pelo nome e habitados permanentemente. Seus habitantes estão ligados por interesses comuns de natureza econômica, social, cultural, étnica ou histórica. De acordo com seus atributos, os centros populacionais possuem as seguintes características: fazenda, vila, cidade ou metrópole (Perú, 2016a, art. 4, tradução nossa).

O Sincep é um conjunto hierárquico e dinâmico de centros populosos e suas esferas de influência (quadro 4). A aglomeração das províncias de Lima e Callao formam a metrópole nacional de primeira ordem.

---

10. De acordo com a Lei nº 30.156 (Lei de Organização e Funções do MHCS), o objetivo do ministério é “regulamentar e promover a ordenação, melhoria, proteção e integração de centros urbanos e rurais populosos, como um sistema sustentável no território nacional” (Perú, 2014, art. 4, tradução nossa).

## QUADRO 4

## Sincép: categorias e faixas hierárquicas dos centros populacionais

Norma	Detalhe
Ratdus: Decreto Supremo nº 022-2016-Habitación, publicado em 24 de dezembro de 2016: substitui os regulamentos de condicionamento territorial e desenvolvimento urbano de 2011	<p>“Art. 9 – categorias e faixas hierárquicas dos centros populacionais do Sincép. Os centros preenchidos de acordo com sua categoria e a hierarquia atribuída são classificados em:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Metrópole nacional (1ª grau): formada pela província de Lima, que inclui a capital da República e a província constitucional de Callao. A aglomeração é de primeira ordem no Sistema Nacional de Centros Populacionais (Sincép).</li> <li>2. Metrópole regional (2ª grau): centro urbano povoado que, como cabeça do macrosistema, cumpre o papel de capital de departamento ou região e decorre do crescimento e da integração física de duas ou mais cidades, transcendendo as fronteiras político-administrativas. Seu espaço geoeconômico é definido funcionalmente a partir de um centro principal ou centro metropolitano que, por seu grande volume populacional, por suas atividades (sociais, econômicas, políticas, administrativas e culturais), bem como por seus níveis de equipamentos, serviços e comportamento dos mercados, exerce forte influência em espaços e centros habitados com os quais troca intensamente fluxos, bens e serviços da população. São cidades de segunda linha no Sincép.</li> <li>3. Cidade: centro urbano povoado com população superior a 5 mil habitantes. Desempenha uma função urbana na organização do território e possui serviços básicos e equipamentos urbanos para educação, saúde, recreação, além de espaços para atividades habitacionais, comerciais, industriais ou de serviços (...).”</li> </ol>

Fonte: Perú (2016a, tradução nossa).  
 Elaboração do autor.

### 3 PLANEJAMENTO, SERVIÇOS E FINANCIAMENTO

O tipo de arranjo institucional para a gestão da metrópole de Lima tem importantes particularidades indicadas na seção anterior. A seguir, será destacado como essa situação se expressa entre dimensões específicas: planejamento, prestação de serviços e financiamento para o caso da região metropolitana de Lima.

Existem dois aspectos que requerem mais atenção, mas que, por razões de espaço, serão deixados de lado neste texto. Primeiro, mecanismos de participação cidadã, definidos como obrigatórios, e que envolvem canais institucionais para estabelecer uma relação entre governo subnacional e população. Segundo, as instâncias de coordenação vertical e horizontal que existem na região metropolitana de Lima.

No primeiro, há a Assembleia Metropolitana de Lima, que é presidida pelo prefeito do MML e tem a participação de prefeitos de distritos e representantes da sociedade civil. Suas decisões não são vinculativas e a falta de consenso não influencia as decisões do MML. O segundo mecanismo de coordenação são as mancomunidades, que operam no âmbito da Lei das Mancomunidades<sup>11</sup> de 2007, a qual representa a possibilidade de cooperação entre os municípios com o objetivo de reunir e atrair financiamento para obras de equipamentos ou infraestrutura. Esse é um mecanismo institucional relevante, mas que não

11. No Brasil, os consórcios públicos intermunicipais são as estruturas de gestão pública mais próximas à ideia de mancomunidade nos países de língua espanhola.

recebeu impulso suficiente dos governos subnacionais, devido à competição entre os eleitorados territoriais e à intervenção direta do governo central em obras (projetos, infraestrutura) na região metropolitana de Lima.

### 3.1 A metrópole de Lima

Lima foi se transformando durante o século XX, e o mesmo acontece no século XXI. Apenas para mencionar os dados da população: depois de ter 600 mil habitantes no censo de 1940, hoje (2017) mais de 8 milhões de pessoas residem em Lima, e esse número chega a mais de 9 milhões se Callao estiver incluída. A urbanização da capital do país está ligada a processos como a destruição do espaço agrícola-rural e o crescimento demográfico em condições particulares que produziram a expansão dos mercados de trabalho urbanos, ou seja, sua segmentação e heterogeneidade estrutural. Além disso, a predominância de arranjos informais para acesso à terra e à habitação é expressa no dado de que 60% da área urbana é considerada urbanização reversa ou não planejada, o que é explicado, em parte, pela pressão da população para desfrutar de habitação e serviços.

Lima sempre foi um polo que atraiu a migração, mas essa situação adquiriu uma forma explosiva durante o século XX. Em 1961, a população migrante em Lima representava 37% da população total de migrantes em todo o país. Essa proporção atingiu os níveis mais altos para 1972 e 1981, com 43,5% e 41,6%, respectivamente. A cidade então experimentou um pequeno declínio em 1993 (37%) e aumentou em 2007 (40%). Em relação à proporção da população imigrante residente em Lima, o percentual permaneceu semelhante nesse período, mas, observando os valores absolutos, a taxa de crescimento passou de 6,2% no período 1940-1961 a uma taxa de 1% no período 1993-2007. Nas áreas urbanas e especialmente em Lima e Callao (como a área metropolitana da capital), a taxa cresceu. No período 1940-1972, Lima e Callao apresentaram taxas de crescimento de 5,1% e 5,5%, respectivamente, as mais altas da história do país. Esse foi um dos períodos mais importantes em termos demográficos do século XX.

O período 1940-1981 é considerado o grande ciclo de migração interna e crescimento urbano. A partir da década de 1980, as taxas de crescimento diminuem, o que expressa a transição para um novo padrão de urbanização, caracterizado não apenas pela redução das taxas de crescimento mas também pela importância adquirida pela consolidação urbana, desenvolvimento metropolitano e mudanças na estrutura urbana (Carrión, 2017; Centeno *et al.*, 2019).

TABELA 1  
Distritos de Lima por ano de criação

Ano	Peru		Lima		Callao	
	População	Taxa de crescimento anual (%)	População	Taxa de crescimento anual (%)	População	Taxa de crescimento anual (%)
1940	7.023.111	-	562.885	-	82.287	-
1961	10.420.357	2,2	1.632.370	5,2	213.540	4,6
1972	14.121.564	2,9	2.981.292	5,7	321.231	3,8
1981	17.762.231	2,5	4.164.597	3,7	443.413	3,6
1993	22.639.443	2,2	5.706.127	2,7	639.729	3,1
2007	28.220.764	1,5	7.605.742	2,0	876.877	2,2
2017	31.237.385	0,7	8.574.974	1,2	994.494	1,3

Fonte: Censo de Población y Vivienda; Instituto Nacional de Estadística e Información.

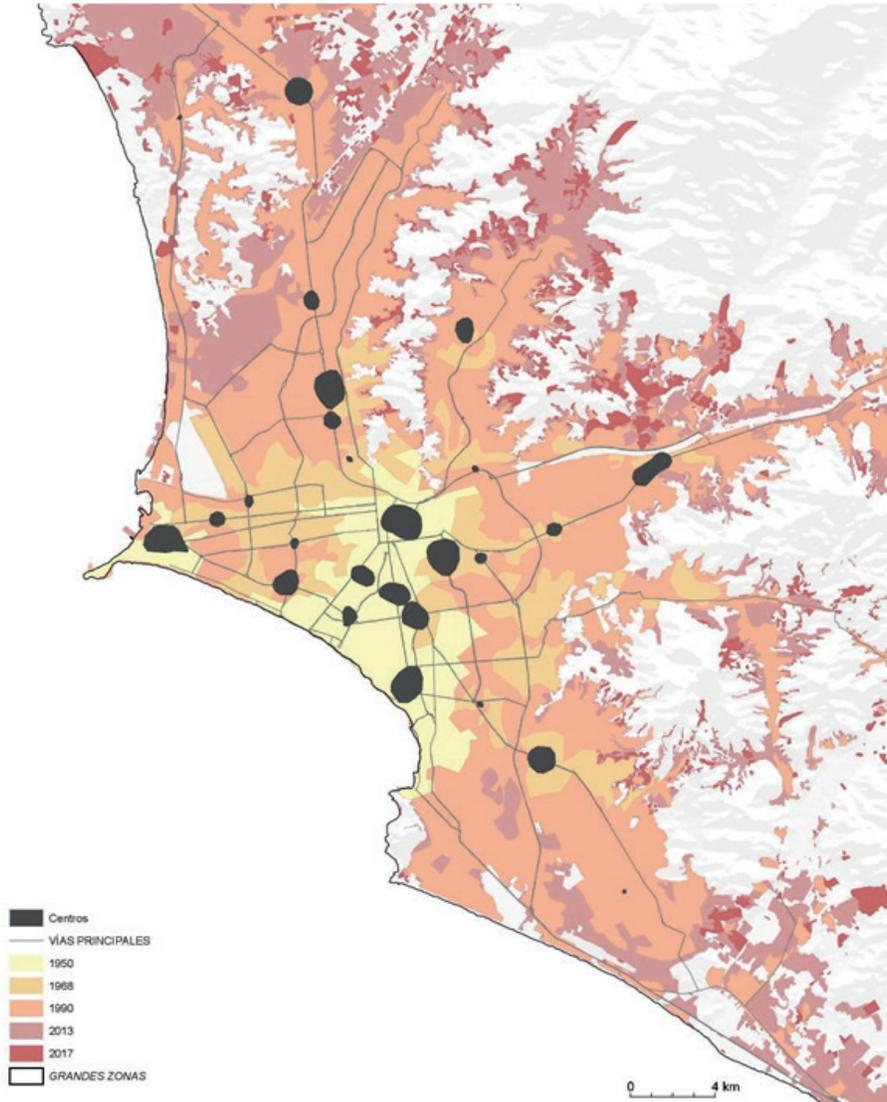
Outro eixo para entender a urbanização da cidade é a ocupação do território que, durante o século XX, mostrou certas características. Primeiro, estão as áreas urbanizadas até 1944, onde se destaca a cidade em torno do que é hoje chamado Centro Lima, e isso representa a extensão do centro histórico em direção à área de balneários de Miraflores-Barranco-Chorrillos, um processo facilitado pela construção da infraestrutura viária. Nesse processo, a relação funcional entre a urbanização de Lima e Callao foi fundamental. Segundo, a magnitude do processo de urbanização durante o período 1944-1981, em relação à magnitude do processo de migração, resultou na crise estrutural do Estado para resolver a provisão de serviços e mecanismos de integração. Esse processo, caracterizado por Matos Mar (1984) como “transbordamento popular”, foi expresso em um tipo de configuração socioespacial do acesso à moradia por meio de mecanismos informais e ilegais, de modo que a favela se tornou um meio de produção urbana e um mecanismo dos setores populares de acesso ao solo e à habitação (Calderón, 2004; Deler, 1975; Driant, 1991).

A partir da década de 1990, o padrão de urbanização e crescimento do tipo expansivo e horizontal foi modificado para “multidirecional (externo e interno) com uma tendência de consolidação e densificação urbana” (Centeno *et al.*, 2019, p. 70, tradução nossa). O processo de emergência e consolidação de uma estrutura policêntrica em que a área urbanizada abrigava as principais centralidades urbanas e que vigorou até 1950 modificou a estrutura urbana e refletiu que o surgimento de novos centros nas últimas décadas não foi necessariamente entendido como uma mudança na forma geral da cidade, onde existia uma área central, com zonas de alta renda. Pelo contrário, os novos centros apareceram e se consolidaram em outras áreas da cidade, desenvolvidos em estágios posteriores de urbanização. O mapa 2 descreve o processo de crescimento da cidade de Lima ao longo do século

XX e mostra as mudanças na estrutura policêntrica em direção à disseminação de diferentes centros em diversas áreas e décadas.<sup>12</sup>

## MAPA 2

## Lima Metropolitana e centralidades urbanas: crescimento urbano



Fonte: Centeno *et al.* (2019).

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

12. As informações não apenas correspondem às informações sobre concentrações de empregos mas também às relacionadas a comércio, educação e serviços.

Existem três tendências que caracterizam o espaço metropolitano em relação às suas características socioeconômicas: a primeira é que as condições de vida, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), são maiores nessa aglomeração urbana em comparação com o resto do país, mas, ao mesmo tempo, dentro da metrópole há uma importante heterogeneidade que reforça o que foi afirmado anteriormente com relação à comparação feita por Córdova, Fernández-Maldonado e Pozo (2016) sobre a distribuição de categorias ocupacionais. A segunda é que os distritos de alta renda e melhores condições estão localizados principalmente na área central, em uma estrutura socioespacial específica, seguida por distritos de áreas centrais também “velhos” em seus processos de formalização, mas com baixos níveis de desenvolvimento humano em comparação com os distritos de alta renda. Por fim, a terceira tendência é que os distritos – antes considerados erroneamente periféricos – apresentam diversas condições: enquanto alguns se caracterizam por uma presença importante de menor qualidade de vida, outros passaram por um importante processo de consolidação urbana nas últimas décadas do século XX.

### 3.2 Planejamento

O planejamento e a gestão urbana são uma caixa preta (Fernández-Maldonado, 2019). Na ausência de uma lei geral de desenvolvimento urbano ou de regulamentação urbana integrada, o planejamento é disperso. Existem três instrumentos de planejamento, dependendo dos níveis de governo e do eixo de intervenção: planejamento estratégico, condicionamento territorial e planejamento territorial.<sup>13</sup>

É pertinente notar que, embora a estrutura normativa peruana vise promover o uso de instrumentos de planejamento e gestão urbana, ela não estaria sendo eficaz, dado que os governos locais mostram um baixo cumprimento desses instrumentos. Segundo informações do Registro Nacional de Municípios do Instituto Nacional de Estatística e Informática (Instituto Nacional de Estadística e Informática – Inei), em 2018, de um total de 1.872 municípios, 569 eram municípios urbanos<sup>14</sup> e apenas 53,6% possuíam um plano de desenvolvimento urbano. De um total de 196 municípios provinciais, 46,9% possuíam um Plano de Condicionamento Territorial (PAT). No caso da região metropolitana de

13. Regional: Plano Regional de Desenvolvimento Concertado (Plan Regional de Desarrollo Concertado – PRDC) (estratégico) e Plano de Zoneamento Ecológico (planejamento territorial). Provincial: Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado (estratégico), Plano de Condicionamento Territorial (condicionamento territorial), Plano de Desenvolvimento Urbano (condicionamento territorial), Zoneamento Econômico-Ecológico (planejamento territorial) e Plano de Planejamento Territorial (planejamento territorial). Distrital: Plano de Desenvolvimento Concertado (estratégico) e Plano Urbano Distrital (condicionamento territorial).

14. O número de municípios urbanos foi calculado com base no total de informações dos municípios do Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) 2018 menos o número total de municípios rurais reconhecidos pelo Decreto Supremo nº 090-2011-PCM.

Lima-Callao, apenas 12%, seis das cinquenta municipalidades, possuíam planos de desenvolvimento urbano (Inei, 2018).

O panorama nacional identifica três recursos adicionais. Primeiro, existem baixos níveis de formulação de instrumentos de planejamento. Segundo, os incentivos que o governo nacional estabeleceu para a realização desses instrumentos não são suficientes. Terceiro, a estrutura regulatória estabelece a necessidade de cada nível de governo ter instrumentos de planejamento. No entanto, não estabelece necessariamente um caráter vinculante ou define que o investimento deve estar necessariamente atrelado a instrumentos de planejamento. Dessa forma, é possível afirmar que uma porcentagem significativa do investimento no nível subnacional não é necessariamente formulada em correspondência com os instrumentos de planejamento.

No caso de Callao, existem todos os instrumentos do governo regional e do município da província. A principal característica encontrada é o tratamento dado a Callao sem considerar as particularidades de sua conurbação com Lima e a conformação de uma área metropolitana. Assim, são os instrumentos de planejamento territorial que operam em escala diferente dos processos urbanos que buscam guiar e direcionar.

No caso de Lima, existe um plano concertado de desenvolvimento regional, que considera apenas a sua jurisdição; e um plano concertado de desenvolvimento provincial que foi formulado como uma lista de projetos prioritários de investimento em infraestrutura viária para a administração municipal que os formulou, mas com sérios problemas por não atender aos requisitos de participação ou conteúdo indicados pelas diretrizes nacionais. O instrumento que possui a diretriz metropolitana (Plano de Desenvolvimento Metropolitano) e deve incorporar a jurisdição de Lima e Callao foi formulado para o período 1990 e 2010 e está desatualizado em relação aos processos atuais da metrópole.

#### QUADRO 5

##### Instrumentos de planejamento da região metropolitana de Lima-Callao

Níveis de governo	Província de Lima	Província de Callao
Regional	Município metropolitano de Lima - Plano Regional de Desenvolvimento Concertado 2012-2025	Governo regional de Callao - Plano de Desenvolvimento Concertado da Região de Callao 2011-2021
Provincial (local)	- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano 1990-2010 <sup>1</sup> - Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021	Município provincial de Callao - Plano de Desenvolvimento Urbano 2011-2022 - Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021
Distrital (local)	42 municípios distritais - Plano Municipal de Desenvolvimento Concertado (41) - Plano Distrital de Desenvolvimento Urbano (4)	Seis municípios distritais - Plano Municipal de Desenvolvimento Concertado (5) - Plano Distrital de Desenvolvimento Urbano (0)

Fonte: Renamu, 2018.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> A Portaria nº 1702-MML de 2013 estende a validade do Plano de Desenvolvimento Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010.

Nesse ponto, vale a pena nos determos nos instrumentos de planejamento territorial definidos pela constituição para os governos regionais e locais: o Plano de Desenvolvimento Concertado e o Plano de Desenvolvimento Urbano. Os planos de desenvolvimento concertados são desenvolvidos de forma participativa pelos governos regionais e locais para suas respectivas áreas territoriais. Eles devem apresentar a estratégia de desenvolvimento do território para alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo e de acordo com os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento para 2021, o Plano Bicentenário. Também devem orientar o investimento e a alocação e execução de recursos regionais e municipais. Lima, como região metropolitana de Lima-Callao, possui quase todos os planos acordados que correspondem aos níveis regional, provincial e distrital.

A Constituição, por meio do art. 195, concede a função pública de planejamento urbano aos municípios: competência para aprovar o planejamento do desenvolvimento urbano, o zoneamento e o condicionamento territorial de suas jurisdições (Lozada, 2018). Apenas os municípios provinciais têm a função de aprovar um PAT, que orienta e regula a organização físico-espacial da província, identificando áreas urbanas e de expansão urbana, áreas de proteção ou segurança para riscos naturais, áreas agrícolas e áreas de conservação ambiental. No entanto, existe um regime de exceção para a metrópole Lima-Callao. De acordo com o *Ratdus*, para Lima-Callao corresponde apenas o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, que incluirá o conteúdo do PAT.

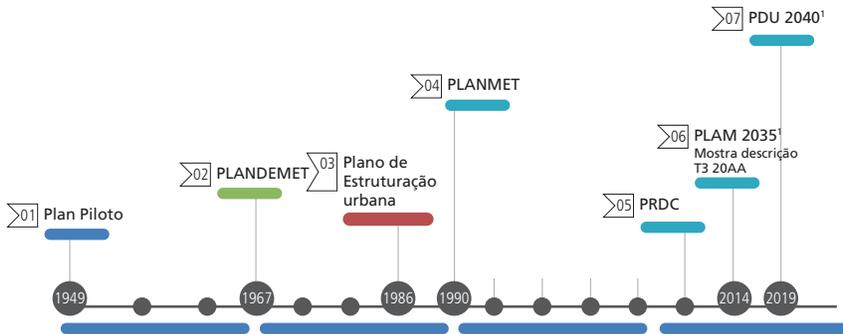
Os planos de desenvolvimento urbano, provinciais ou distritais são instrumentos técnico-regulatórios que orientam e regulam a gestão territorial e o desenvolvimento urbano. Os municípios têm a função exclusiva de aprovar seu plano de desenvolvimento urbano, no entanto, os planos urbanos distritais devem ser aprovados de acordo com os padrões do PAT e do Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Note-se que os planos de desenvolvimento urbano e o PAT são elaborados de acordo com o Plano de Desenvolvimento Concertado. Todos eles são aprovados pela portaria municipal – e como a portaria é uma norma com a classificação de lei, qualquer impugnação teria que ser canalizada por meio de uma ação de inconstitucionalidade (Ortiz, 2017).

Descrito esse panorama, podemos determinar o plano metropolitano como um instrumento central que concerne ao âmbito metropolitano. No Peru, o planejamento urbano – como política estatal – adquiriu autonomia e importância em meados do século XX, quando foi implementado como uma área específica dentro do governo central. A partir desse fato, foram criadas instituições responsáveis pela coleta e processamento de informações urbanas e por desenvolver propostas que busquem entender as profundas transformações que Lima estava passando.

O planejamento, desde suas origens, caracterizou-se por uma visão normativa, na medida em que considerou necessário estabelecer limites claros às formas apropriadas de ocupação do território: funcional, devido às correntes modernas predominantes na arquitetura e no planejamento urbano, e expresso na importância do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em uma geração de planejadores e urbanistas; sistemático, na medida em que busca estabelecer uma abordagem total do território; e centralizado, dado o papel que o governo central e os institutos criados para esse fim deveriam ter, diferentemente dos governos locais que tinham poucas competências e recursos.

FIGURA 1

### Marcos do planejamento urbano da região metropolitana de Lima



Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Não aprovado e/ou em processo de elaboração.

Obs.: 1. Plandemet – Plan de Desarrollo Metropolitano Lima y Callao 1968-1980.

2. Planmet – Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.

3. Plam 2035 – Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao 2035.

4. PDU 2040 – Plan de Desarrollo Urbano 2040.

O planejamento urbano se constituiu em diferentes marcos desde a criação do Escritório Nacional de Planejamento Urbano (1947), da Corporação Nacional de Habitação (1946) e do Instituto de Urbanismo de Lima (1944). A seguir, buscamos detalhar as características dos planos que foram formulados desde então.<sup>15</sup>

O primeiro é o Plano Piloto de Lima (1949), que reflete claramente a influência dos modernos preceitos do planejamento urbano e inclui Lima e Callao como um escopo territorial. O plano procurou orientar e controlar o crescimento da cidade, que havia gerado, nos termos do plano, condições de vida insuportáveis. O documento está organizado em duas seções: análise e soluções. A análise deu especial importância aos problemas derivados da falta de zoneamento na aglomeração urbana; ao surgimento e predominância de arranjos informais e da necessidade de acesso à terra e à habitação; e à falta de interconexão

15. Para uma análise das mudanças regulatórias e institucionais, ver Calderón (2004).

dentro da aglomeração e com seu ambiente territorial. As propostas ou soluções foram focadas na tentativa de reorganizar a localização das atividades no espaço, apontando a importância de uma rede viária que permitisse a circulação de pessoas e bens e estabelecendo projetos no “setor central”.

O segundo plano, o Plandemet 1968-1980, difere do anterior, pois incorpora uma visão mais complexa da questão urbana. Para Ludeña (2006, p. 39 tradução nossa), esse plano foi caracterizado pela

importância da identificação de constantes estruturas do desenvolvimento urbano de Lima, assim como [pela] classificação de tipos de áreas e a identificação de padrões de assentamentos residenciais e industriais (...) têm a importância de conceder a eles a condição de serem o primeiro grande esforço para revelar as estruturas profundas de Lima no âmbito da realização de um plano de transformação.

Diferentemente do plano piloto, o Plandemet 1968-1980 incorpora maior complexidade na análise do crescimento urbano, colocando um processo gradual na formulação do planejamento. Trata-se de um plano proposto a partir de instâncias centrais, como é o caso do Escritório Nacional de Planejamento e Urbanismo (Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo – ONPU) e em relação ao município de Lima. Somocurcio (1993) define o Plandemet como um plano que buscava racionalizar o processo de urbanização, cujos comentários críticos sobre o plano foram: i) não incorporaram políticas urbanas em questões como transporte, uso do solo, serviços, entre outros; ii) não foi abordada a questão institucional e administrativa da região metropolitana; iii) um papel predominante foi concedido ao mercado imobiliário como o de regular o solo, sem incorporar as questões associadas aos processos informais de urbanização; e iv) foi baseado em um modelo de crescimento que não abordou as mudanças que a cidade experimentaria na próxima década.

Assim, chegamos ao Planmet 1990-2010, publicado em 1992 e preparado pelo MML, que constitui o último plano metropolitano aprovado para o caso de Lima. Nesse documento, o processo metropolitano foi reconhecido como a característica fundamental a ser discutida, definida como a

concentração de atividades econômicas políticas socioculturais e administrativas, como consequência do centralismo e da dependência que originou o modo particular de desenvolvimento do país, que acentuou o processo de migração da metrópole interina para a metrópole de Lima-Callao (MML, 1989, p. 3, tradução nossa).

É importante mencionar o contexto desse plano, que começou a ser formulado no final dos anos 1980 e foi finalmente aprovado em 1992. Existe certo consenso em considerar os anos 1990 como o momento em que diferentes medidas foram estabelecidas visando à privatização e à desregulamentação, bem como à redução de Estado nos problemas de domínio público. Esse plano difere

do anterior devido a certas características, como a importância do metropolitano como eixo de preocupação, incorporando um domínio ambiental e físico-espacial, entre outros. Além disso, ele destaca a necessidade de modificar o papel do Estado, tentando superar um critério exclusivamente restritivo e normativo. Os efeitos desse plano, em termos de sua capacidade de orientar as políticas públicas, foram bastante singelos. Sendo o último grande plano metropolitano aprovado, hoje está desatualizado e sua perspectiva também não foi cumprida.

O plano foi organizado da forma descrita a seguir. Primeiro, foi discutido o contexto nacional, regional e microrregional da região metropolitana. Segundo, foi realizado um diagnóstico da região metropolitana em torno das seguintes dimensões: “geográfico, demográfico, socioeconômico, econômico-financeiro, político-administrativo, físico-espacial e serviços públicos” (MML, 1989, p. 9, tradução nossa). Terceiro, a dimensão jurídico-institucional é abordada e, finalmente, os objetivos do plano são desenvolvidos com base em uma proposta de planejamento e projetos para a região metropolitana. Os objetivos definidos são: “desconcentração funcional territorial metropolitana, descongestionamento do centro histórico, elevação da densidade urbana, incorporação seletiva e programada das áreas de expansão” (MML, 1989, p. 3, tradução nossa). Em seguida, as propostas gerais do plano foram desenvolvidas e, posteriormente, as propostas específicas. Ele se encerrou com um programa de investimentos.

Em seu diagnóstico, o plano considerou a necessidade de superar algumas tendências negativas da metrópole e características como cidade monocêntrica, ramificada e de baixa densidade, para gerar um tipo de planejamento urbano que permitiria “desconcentração funcional territorial metropolitana, descongestionamento do centro histórico de Lima, a elevação da densidade urbana e a incorporação seletiva e programada de áreas de expansão” (MML, 1989, p. 3, tradução nossa). Após o Planmet 1990-2010, nenhum outro plano de alcance metropolitano foi aprovado novamente.

A seguir, se encontram os planos aprovados nas últimas décadas, bem como as tentativas de desenvolver um novo plano metropolitano. Eles são uma competência exclusiva do nível do governo regional e devem ser enquadrados na definição de políticas e eixos estratégicos do nível nacional e, por sua vez, tornam-se as diretrizes básicas para a elaboração dos planos de desenvolvimento organizados no nível distrital. De acordo com os regulamentos atuais, deve haver uma articulação na definição das diretrizes em cada nível de governo, pois são planos de médio e longo prazo e devem orientar a gestão do governo regional. Além disso, no caso de Lima, o plano regional deve ser concluído na Assembleia Metropolitana de Lima, de acordo com a Lei Orgânica do Governo Regional. Como mencionado anteriormente, no entanto, as decisões tomadas nessa assembleia não são vinculantes.

Por fim, os planos regionais têm caráter participativo estabelecido pelos mesmos regulamentos para os governos regionais e locais. De acordo com a Lei de Bases de Descentralização, estabelece-se que

os governos regionais e locais são obrigados a promover a participação do cidadão na formulação, debate e consulta de seus planos e orçamentos de desenvolvimento, e na gestão pública, com as exceções indicadas por lei, bem como a criação e operação de espaços e mecanismos de consulta, controle, avaliação e prestação de contas (Perú, 2002, art. 17, tradução nossa).

Primeiramente, houve o PRDC (2012-2025), aprovado em 2013, durante a gestão de Susana Villarán (2011-2014), representando um importante esforço para abordar a dinâmica territorial no nível da província de Lima. De forma expressa, o plano não inclui a província de Callao, o que poderia ser considerado uma limitação fundamental (MML, 2013).

Outro marco importante no planejamento metropolitano é o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Metropolitano (Plam 2035), preparado durante o período de gestão de Susana Villarán, mas não aprovado. Vale a pena descrever algumas características desse plano e depois apontar os aspectos que o levaram a ser apenas uma proposta. O Plam 2035 teve como objetivo “desenvolver uma proposta de planejamento urbano e territorial da estrutura físico-espacial da cidade e suas relações funcionais, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e de pessoas que vivem permanentemente e/ou temporariamente” (MML, 2014, p. 7, tradução nossa). É um instrumento que procurou criar “os instrumentos e condições para Lima, com base em visões compartilhadas com Callao, a serem construídos e reconstruídos em um período entre 2014-2035, como: a) uma cidade justa e inclusiva; b) patrimonial e criativo; c) sustentável, saudável e resiliente; d) compacta; e) integrada; f) policêntrico; g) competitivo e dinâmica de um Peru projetado para o mundo” (*op. cit.*).

O Plam 2035 não foi aprovado durante o gerenciamento de 2011-2014. A gestão metropolitana posterior, com Luis Castañeda (2015-2018), decidiu não continuar com esse esforço e manter o plano como um projeto dentro do MML, mas sem um processo de aprovação. Dessa forma, o MML continuou a operar sob a figura da expansão do Planmet 1990-2010, que estava desatualizado para guiar e orientar a ação pública no território. Nesse mesmo período, decidiu-se preparar um Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021 para a região metropolitana de Lima, com relação à meta proposta pelo Centro Nacional de Planejamento Estratégico (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan), como parte do programa de incentivos à melhoria da gestão municipal de 2016, administrado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF).

Esse plano definiu a seguinte visão para o futuro, em 2030:

a região metropolitana de Lima é competitiva no mercado global e contribui para as relações inter-regionais, envolvidas no processo de descentralização e gestão eficiente do desenvolvimento humano com democracia, com solidariedade, segurança e sustentável com o meio ambiente, urbanisticamente equilibrada, com um moderno sistema de equipamentos e conectividade, com uma população orgulhosa, identificada com sua cidade, que goza de boa qualidade de vida (MML, 2016, p. 9, tradução nossa).

Foram propostos dez objetivos estratégicos:

a) melhorar a competitividade da produção, turismo, comércio e serviços; b) consolidar a articulação de sistemas rápidos de transporte público de massa; c) reduzir os níveis de poluição ambiental; d) melhorar o acesso da população vulnerável a serviços públicos essenciais; e) reduzir os níveis de insegurança do cidadão; f) consolidar os sistemas de centros e subcentros metropolitanos; g) gerar condições de emprego adequadas e sustentáveis; h) fortalecer a gestão político-administrativa do governo municipal metropolitano; i) reduzir as condições de vulnerabilidade devido a riscos de desastres; j) promover expressões culturais, fortalecendo a diversidade e a identidade metropolitana (MML, 2016, p. 9, tradução nossa).

Esse plano foi criticado pela desconexão entre objetivos e propostas. Foram apresentados dezenove projetos estratégicos, dos quais quinze eram obras viárias, viadutos, também conhecidos como desvios. Essas obras não apenas responderam a uma análise integral das demandas da cidade como também propuseram soluções anacrônicas, como a construção de retornos e a expansão de avenidas para supostamente aliviar o congestionamento gerado por veículos particulares. Sem o suporte técnico conhecido e ao custo da remoção de árvores e áreas verdes, os trabalhos propostos foram alvo de duras críticas de vizinhos e organizações da sociedade civil.<sup>16</sup>

O Plano de Desenvolvimento Local Combinado (Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC) da região metropolitana de Lima foi aprovado pelo Conselho Municipal Metropolitano em julho de 2016. O Ceplan, no entanto, determinou que o MML não havia atingido a meta porque não podia credenciar um processo participativo<sup>17</sup> na preparação do plano – um dos requisitos estabelecidos. Por esse motivo, o MEF não concedeu o incentivo econômico. Dessa forma, o plano não foi revogado e serviu de roteiro para os trabalhos que o MML tentou fazer durante o gerenciamento de Castañeda.

16. Sobre o caso da Frente de Defesa de Balconcillo, no distrito de La Victoria, em que, após o desvio que o MML queria construir como parte das obras do PDLC 2016-2021, eliminando um *shopping* que funciona como o principal espaço público na área, a MML teve que suspender o trabalho. Disponível em: <<http://www.indirahuilca.pe/sobre-el-pass-en-balconcillo/>>.

17. O *Relatório técnico* da Ceplan sobre o PDLC na região metropolitana de Lima (2016-2021) está disponível em: <<https://es.scribd.com/document/331167984/Informe-Tecnico-N-004-2016-CEPLAN-DNCP-CMML>>.

O último marco do planejamento metropolitano ocorreu no segundo semestre de 2019, quando o MML anunciou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Metropolitano 2021-2040 (Planmet 2040). Até o momento, foi constituído um conselho consultivo e proposto um cronograma de trabalho que levará à aprovação do plano em 2021. Os trabalhos foram iniciados no município e no Instituto Metropolitano de Planejamento. Até a data de elaboração deste capítulo, ainda não havia insumos ou adiantamentos relevantes.

### 3.3 Serviços

A seguir, é interessante descrever a gestão de três tipos de serviços presentes na cidade: resíduos sólidos, água e transporte. Eles foram selecionados porque expressam tipos diferentes de arranjos institucionais para a administração. A gestão de resíduos sólidos é uma tarefa compartilhada entre diferentes níveis de governo subnacional. No caso de água e drenagem, a administração é de responsabilidade de uma empresa de direito privado estatal que mantém um baixo nível de coordenação com as autoridades subnacionais. Finalmente, no caso do transporte, há uma mudança entre um modelo de gestão, em que diferentes níveis participam, para um novo modelo de gestão metropolitana do nível do governo nacional. Cada um desses exemplos implica desafios diferentes para a gestão metropolitana e mostram diferentes níveis de coordenação e mecanismos institucionais para resolver um problema organizacional: fornecer, gerenciar e planejar um serviço público.

QUADRO 6  
Gestão de serviços

Serviço	Modelo de gestão	Provincial	Distrital
Água	Empresa estatal de direito privado	-	-
Resíduos sólidos	Integração vertical	Tratamento e disposição final	Coleta e transferência
Transporte	Autoridade de Transporte Urbano (2019) – Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC)	Participação em conselho diretivo	-

Elaboração do autor.

Os resíduos sólidos refletem os problemas de fragmentação institucional na região metropolitana de Lima,<sup>18</sup> cujo gerenciamento integral é definido como o conjunto de atividades que permitem conceder um destino adequado aos resíduos, dependendo de seu tipo, método de disposição, origem, entre outros. Ou seja, envolve atividades de coleta, separação, transferência e tratamento.<sup>19</sup> Essa gestão

18. Na tipologia de resíduos sólidos, nos referimos aos resíduos sólidos municipais, que incluem limpeza comercial, residencial e pública. Outros tipos de resíduos, como resíduos industriais ou hospitalares, têm outra estrutura de gerenciamento.

19. Em termos específicos, as diferentes atividades são: minimização de resíduos, segregação de fontes, reutilização, armazenamento, coleta, comercialização, transporte, tratamento, transferência e destinação final.

envolve diferentes níveis e também o setor governamental: do Ministério do Meio Ambiente e Saúde ao papel dos governos subnacionais. Neste texto, estamos interessados em nos deter no que corresponde aos níveis de governo subnacional.

A Lei de Municípios (2004) e a Lei Geral de Resíduos Sólidos (2008) estabelecem competências diferenciadas em gestão integral para cada nível de governo. Elas são definidas na Portaria nº 1.778, de 2014, e seus regulamentos (2015) promulgados pelo MML. Nesse ponto, há dois temas para se destacar. Primeiramente, dentro do processo de gerenciamento de resíduos sólidos, há uma diferença importante entre a região metropolitana (provincial) e o distrito. Simplificando a descrição, ressalta-se que os municípios do distrito são responsáveis pela coleta e transferência de resíduos sólidos. O município metropolitano é responsável pelo tratamento, entendido principalmente como a operação de aterros sanitários para o tratamento e destinação final de resíduos.<sup>20</sup>

O segundo tema destacado é que, de acordo com os regulamentos atuais, deve haver espaços de coordenação entre os distritos em relação às políticas de manejo e gestão de resíduos sólidos. Além disso, o município metropolitano deve desempenhar um papel de supervisão e coordenação. Na prática, existe um modelo de gestão segmentado, em que diferentes instituições públicas participam “sem que nenhuma delas controle toda a cadeia” (Durand e Metzger, 2009, p. 625, tradução nossa). Cada distrito implementa um sistema de gerenciamento de resíduos sólidos com base em sua autonomia e, principalmente, com a concessão de coleta e transferência. Portanto, é um serviço que depende em grande parte da capacidade econômica do município do distrito. Isso possibilitaria entender a existência de pontos críticos de acúmulo de resíduos sólidos em distritos de baixa renda e a coleta parcial que eles realizam.

Por fim, a análise da gestão de resíduos sólidos é um exemplo claro da dificuldade associada aos municípios que operam simultaneamente em diferentes níveis de competência. Por exemplo, o MML é responsável por aterros sanitários e pelo descarte final de resíduos sólidos gerados no âmbito territorial de sua jurisdição, isto é, nos 42 distritos que o compõem. Entretanto, paralelamente, é a entidade encarregada de executar as funções de coleta e transferência do distrito de Cercado de Lima, sobre o qual possui competências em nível distrital local. Dessa forma, o prefeito metropolitano é, ao mesmo tempo, prefeito do distrito e do Cercado de Lima. No caso da gestão de resíduos sólidos, semelhante a outros serviços, os funcionários municipais devem pensar continuamente em

---

20. Cabe ressaltar que 86% dos resíduos atingem aterros sanitários, e a diferença faz parte de outros circuitos de gerenciamento de resíduos associados a coletores e à comercialização e transformação de resíduos (Durand, 2011). Os 14% restantes são gerenciados principalmente por meio de acordos informais.

duas áreas de competências diferenciadas – tarefa complexa que geralmente leva a serviços de baixa qualidade.

No caso de água e drenagem, a administração é de responsabilidade de uma empresa de direito privado estatal que mantém um baixo nível de coordenação com as autoridades subnacionais. A gestão da água na região metropolitana de Lima é responsável pelo Serviço de Água e Esgoto de Lima (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal), que é uma empresa estatal de direito privado criada em 1981, mas constituída como uma empresa pública limitada. É regulamentada pela Lei Geral de Serviços de Saneamento (1994) e pela Lei Geral de Empresas e Regulamentos Gerais de Serviços de Saneamento (2005). Sua área de responsabilidade inclui a província de Lima, a província de Callao e outras províncias de Lima.

Pode-se dizer que existe uma baixa e fraca coordenação entre a entidade responsável pela gestão e drenagem da água na região metropolitana e as autoridades municipais. Entre os vários problemas que essa situação gera, um pode ser mencionado: como foi apontado anteriormente neste texto, Lima é caracterizada pela importância de um processo de urbanização “informal”, em que o solo é acessado pela primeira vez e, em seguida, a casa é construída e os serviços são implementados. Dessa maneira, o acesso a serviços se torna um aspecto fundamental da consolidação urbana, uma demanda da população, mas também um elemento que energiza o processo de urbanização. Ou seja, a extensão das redes de água e esgoto não só pode ser assumida como um serviço, mas também promove a urbanização e o crescimento da cidade. A essa situação, deve-se acrescentar que, como a água e a drenagem dependem de uma entidade diferente, os instrumentos de planejamento territorial não a incorporam como uma questão direta, mas, sim, indireta.

No caso do transporte, há uma mudança entre um modelo de gestão, em que diferentes níveis participavam, para um novo modelo de gestão, metropolitana do nível do governo nacional. O modelo em funcionamento contou com os atributos citados a seguir. Primeiro, como Bielich (2009, p. 18, tradução nossa) aponta, “durante quase toda a história do transporte público de Lima, o Estado não foi a entidade responsável por fornecê-lo. Quem presta o serviço são empresas privadas, formais ou informais”.

Segundo, no marco central, as decisões tomadas pelo governo central no início dos anos 1990 foram no sentido de desregulamentar ainda mais esse serviço, sob a suposição de que o mercado o regulamentaria. Isso significava que “a livre concorrência pela fixação de tarifas, bem como a caderneta de entrada temporária de pessoas físicas ou jurídicas como prestadores de serviços, e a importação de veículos usados foi promovida” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 50). O Decreto

Legislativo nº 651, emitido em 1991, estabeleceu a livre concorrência de tarifas e acesso a rotas.

Terceiro, o sistema de transporte coletivo em Lima foi caracterizado por sobreposição territorial. O MML e o município provincial de Callao tinham competência para entregar licenças para transporte público dentro de suas jurisdições (rotas), no entanto, dada a aglomeração entre Lima e Callao, foi estabelecido que as rotas requeriam interconexão entre os dois territórios.<sup>21</sup> Isso significa que o início e o fim de uma rota podiam estar localizados na jurisdição de Callao, entretanto, podiam atravessar não apenas Callao, mas também o escopo territorial de Lima. A natureza excepcional da interconexão tornou-se recorrente: mais de 25% do transporte que circula em Lima possui uma licença concedida por Callao.<sup>22</sup>

Quarto, havia uma divisão de propriedade e trabalho no sistema de transporte que reproduz a precariedade. As rotas de transporte urbano eram entregues sob o número da licença de tráfego rodoviário, todavia, essas empresas não possuíam necessariamente unidades de transporte. O segundo ator eram os proprietários dos veículos, que pagavam uma quantia fixa à empresa pelo uso da rota. A esses proprietários, adicionamos os trabalhadores – motoristas e cobradores – que podiam ser subcontratados pelos proprietários ou o motorista que alugava um veículo que já possuía uma rota estabelecida.

Esse tipo de organização do trabalho é descrito como uma lógica comissária de filial (Bielich, 2009; Remy, 2016) que incentiva a precariedade laboral e requer que os diferentes atores estejam envolvidos na tentativa de gerar a maior quantidade de passagens diárias. Isso se reflete em longas horas de trabalho, baixa estabilidade no emprego, baixo reinvestimento em veículos, entre outros.

Além das rotas de transporte público, existem outros subsistemas de transporte. Inicialmente, o metrô de Lima – que possui uma linha em operação, uma em construção e outras seis para a cidade que estão em processo de planejamento – foi administrado pelo MML. No entanto, para ter um melhor gerenciamento desse subsistema e promover e realizar grandes projetos de investimento, em 2008 os poderes foram transferidos para o MTC, e a Autoridade Autônoma do Sistema Elétrico de Transporte Massivo de Lima e Callao (Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE) foi criada. O modelo de financiamento ocorreu por meio da concessão da operação a particulares e foi realizado diretamente pela AATE.

---

21. Desde 1999, a Lei de Transportes definiu que jurisdições conurbadas deveriam estabelecer um regime comum de gerenciamento de transportes. Isso não foi implementado em Lima até a formulação da Autoridade de Transporte Urbano (ATU) em 2018.

22. Situação semelhante ocorre com a província de Huarochiri.

Outro subsistema de transporte é o Metropolitan, um sistema de ônibus segregados que opera no território do MML. Nesse caso, o MML é responsável por administrar e gerenciar o serviço, o qual está sob concessão por toda a operação. Por fim, é possível identificar, ainda, os corredores complementares, implementados desde 2011, e que consistem em uma reorganização dos operadores de transporte público em cinco estradas da cidade. Os operadores privados nos corredores complementares também operam com um contrato de concessão. O quadro 7 mostra a diversidade de atores estatais envolvidos na gestão de transporte público na região metropolitana de Lima.

#### QUADRO 7

#### Lima e Callao: administrações e entidades que participam da regulamentação e gestão do sistema de transporte

Modo/função	Entidade	Nível de governo	Órgão competente
Regulador	Ositrán	Nacional	Presidência do Conselho de Ministros
Aprovação de contrato (Parceria Público-Privada – PPP)	MEF	Nacional	Ministério da Economia e Finanças
Trem elétrico	AATE	Nacional	Ministério dos Transportes e Comunicações
Sistema metropolitano	Transporte Urbano, Protransport, Instituto Metropolitano de Planejamento (IMP) e Emape Management	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
Corredores complementares	Transporte Urbano, Protransport, IMP e Emape Management	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
Rotas de transporte público em ônibus, com autorização	Em Lima: gerenciamento de transporte urbano	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
	Em Callao: Departamento Geral de Transporte Urbano	Provincial	Município Provincial de Callao

Fonte: Perú (2016b, tradução nossa).

O MML, como município provincial responsável pela gestão do transporte urbano, realizou diferentes medidas com o objetivo de regular e reorganizar o transporte coletivo. Um dos esforços mais importantes foi realizado durante a gestão de Villarán (2011-2014), com a implementação de um sistema integrado de transporte, que deveria envolver: novas unidades, maior inspeção e ordenação da frota, promovendo consórcio de empresas, demolição de veículos antigos, implantação de corredores complementares (Remy, 2016). No entanto, o progresso foi parcial e não foi continuado pelas gestões seguintes do MML.

O descrito anteriormente serviu de justificativa para a formulação e criação da ATU de Lima e Callao em dezembro de 2018. Trata-se de um órgão técnico especializado, vinculado ao MTC e que possui autonomia administrativa, funcional, econômica e financeira. Com a lei de criação, a ATU assumiu parte das funções do MML e do município provincial de Callao em termos de

transporte público, mas também fundiu a AATE, que já dependia do MTC e do Metropolitan, e o sistema Bus Rapid Transit (BRT), que gerenciava o pró-transporte do MML. A tarefa da ATU é organizar, implementar e gerenciar o Sistema Integrado de Transporte de Lima e Callao, dentro da estrutura das diretrizes políticas aprovadas pelo setor de transporte do governo nacional.

A direção da ATU é responsável por um conselho de administração composto por oito membros, nomeados para um período de cinco anos. A formação do conselho inclui dois membros do MTC, um dos quais preside o órgão, um do MEF, um do MHCS, três propostos pelo MML e um membro do município provincial de Callao – onde a distribuição dos membros dos municípios responde à proporção da população dos municípios provinciais do território.

### 3.4 Financiamento

O financiamento metropolitano só pode ser entendido com a consideração dos seguintes aspectos: a capacidade dos governos subnacionais de gerar suas próprias fontes de renda e de compreender o papel das transferências do governo nacional; a função dos mecanismos de redistribuição de recursos para os governos subnacionais, como o Fundo Municipal de Compensação (Fondo de Compensación Municipal – Foncomun), criado em 1993; a suposta complementaridade entre orçamentos regionais, provinciais e distritais; e os mecanismos alternativos de financiamento de infraestrutura e projetos, principalmente por meio do vínculo com o setor privado e os modelos de PPP. Dessa forma, esta subseção aborda essas questões com o objetivo de entender as dimensões fundamentais do governo metropolitano no caso de Lima.

Nesse contexto, quatro características são importantes. Primeiro, no Peru, os orçamentos dos governos subnacionais são altamente dependentes de transferências do governo central e há baixa capacidade de gerar sua própria renda. Sobre a dependência do governo central, ocorre um fato interessante: em 2015, apenas 27,3% da receita municipal provinham de fontes de renda própria (coletadas diretamente via impostos municipais) e 72,7% do total os rendimentos provinham de transferências e outros rendimentos (MEF). Quanto à baixa capacidade de gerar recursos, é possível afirmar que se reproduz a fragmentação institucional e se estabelece um regime de desigualdade urbana. Se forem observadas as fontes de financiamento para projetos de investimento (tabela 2), há baixa autonomia fiscal e alta dependência de transferências.

TABELA 2  
Fontes de financiamento para projetos de investimento em MML  
(Em %)

Fonte de financiamento	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos comuns	16	9	5	14	10
Foncomun	11	9	20	15	4
Impostos municipais	13	8	11	15	6
Recursos captados diretamente	8	12	9	3	2
Doações e transferências	25	36	38	27	44
Canon, sobretaxa, royalties, aluguel e ações alfandegárias	1	2	2	2	0
Recursos para operações de crédito oficiais	26	23	15	24	34

Fonte: MEF.  
Elaboração do autor.

Em segundo lugar, existe um critério de complementaridade entre os níveis de governo e isso gera uma série de distorções, como o baixo orçamento disponível para o MML. Espera-se que o MML tenha um orçamento de acordo com suas competências e funções de governo regional e provincial e, portanto, superior ao dos municípios distritais. No entanto, a análise da receita municipal para 2017 mostra que a soma da renda dos 42 municípios do distrito quase dobra a renda do MML. Além disso, a composição da renda também é diferente entre o MML e os municípios distritais: as receitas destes dependem mais das transferências do governo nacional, demonstrando menos autonomia fiscal que o MML e, da mesma forma, menor renda de capital.

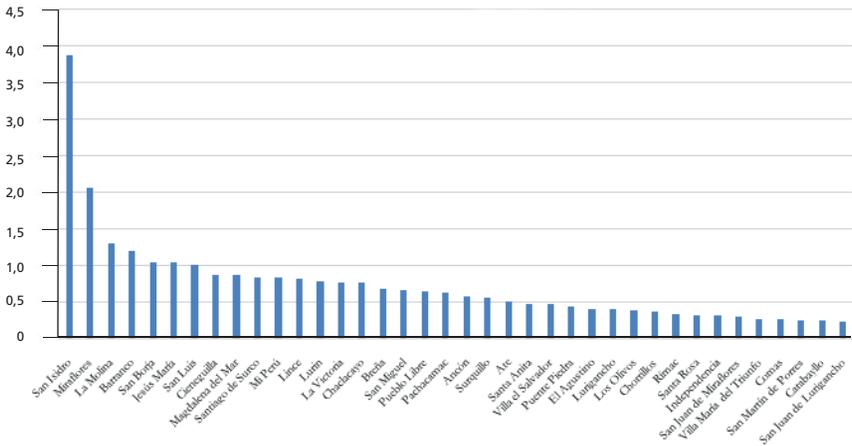
TABELA 3  
Composição da renda do MML e dos municípios distritais de Lima (2017)

Rendas	MML (S/)	Participação (%)	Municípios distritais de Lima (S/)	Participação (%)
Contribuições	12.808	1	745	0
Receita tributária	607.449	32	1.166.075	36
Receita não tributária	421.979	23	1.062.112	33
Transferências atuais	190.020	10	762.986	24
Renda de capital	643.093	34	240.580	7
<b>Renda total</b>	<b>1.875.349</b>	<b>100</b>	<b>3.232.497</b>	<b>100</b>

Fonte: Sistema Único de Informação Fiscal Subnacional.  
Elaboração do autor.  
Obs.: S/ (Novo Sol) é a moeda peruana.

Em terceiro, o orçamento no nível dos municípios distritais, apesar da existência de mecanismos de redistribuição, como o Foncomun, reproduz um modelo de desigualdade urbana.

GRÁFICO 2  
**Distrito: orçamento *per capita* (2017)**  
 (Em S/ mil)



Elaboração do autor.

Obs.: 1. Lima Metropolitana não inclui distritos de balneário e de praia.

2. 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).

Em quarto lugar, com relação ao investimento em infraestrutura, é necessário apontar a questão das PPPs como mecanismo central de investimento em infraestrutura no país na última década. No nível nacional, apenas em 2017, 94% do investimento em infraestrutura correspondeu a algum tipo de modalidade de PPP (Takano, 2018). As PPPs se referem a

uma ampla gama de parcerias de longo prazo acordadas contratualmente entre alguma entidade do setor público e outra entidade do setor privado para a prestação, por esta, de algum serviço público, que geralmente envolve a operação e/ou construção de infraestrutura econômica ou social, em troca de uma compensação financeira que possa vir dos usuários e/ou do próprio Estado (Benavente *et al.*, 2017, p. 21, tradução nossa).

Os investimentos diferem tanto em obras públicas quanto em formas de privatização. No caso do segundo tipo (privatização), o risco total da operação recai sobre o ator privado. No caso das PPPs, considera-se que o risco seja compartilhado entre atores públicos e privados, o que representaria um de seus principais benefícios.

O marco regulatório das PPPs pode ser rastreado até o início dos anos 1990, com uma série de regras ligadas ao crescimento do investimento privado. No entanto, foi a partir de 2008, com a promulgação do Decreto Legislativo nº 1.012, que esse marco se tornou diretamente aplicável.

As PPPs se tornaram o principal mecanismo de construção de infraestrutura, e o caso de Lima e sua região metropolitana não é exceção. A infraestrutura, em questões como saneamento e transporte, foi realizada principalmente sob essa modalidade (Takano, 2017). No caso do transporte, dois casos são relevantes. Um caso é o da Linha Amarela – por meio de uma concessão outorgada pelo MML a uma empresa privada, o direito de construir e operar o projeto foi concedido por um período de trinta anos. O contrato do projeto foi assinado em 2009 como uma adjudicação direta. A concessão envolve a concessão da via expressa da Linha Amarela e da estrada Evitamiento, duas das rotas de transporte mais importantes de Lima. O projeto compreende um total de 25 km, um túnel sob o rio Rímac e dez viadutos. O consórcio que ganhou a concessão deve implementar e melhorar a infraestrutura e, como contrapartida, a cobrança de pedágio para o uso específico dessas estradas. O segundo caso é o referente às rotas de Lima. É um contrato de concessão por trinta anos, no qual o MML transfere para a concessionária a autoridade pelo projeto, construção, melhoria, conservação, operação e exploração. Nesse caso, são concedidas as avenidas Panamericana do Norte, Sul e Ramiro Priale, que somam 104,6 km.

#### 4 CONCLUSÃO

A gestão da área metropolitana de Lima é um caso de complexidade e fragmentação institucional, resultante de múltiplas tentativas de adaptar a estrutura de gestão às transformações urbanas. E além disso, da ausência de uma estrutura geral para o desenvolvimento urbano em nível nacional e de instrumentos de planejamento (haja vista que o último plano metropolitano foi aprovado no início dos anos 1990).

Este capítulo descreveu diferentes dimensões relevantes para a gestão urbana: estrutura legal; estrutura institucional e níveis de governo; funções públicas; e instrumentos de planejamento e financiamento público. De acordo com o que foi apontado por diferentes autores (Bensa, 2017; Fernández-Maldonado, 2019; Rodríguez e Oviedo, 2001), os processos de reforma do Estado e gestão pública falharam em resolver a necessidade de incorporar a metrópole como escala de governo ou articulação entre atores. Essa situação deve ser entendida a partir da manutenção da divisão entre Lima e Callao como dois constituintes distintos, da fraqueza dos instrumentos de coordenação entre os diferentes níveis de governo em termos horizontais (entre os níveis de Lima e Callao) e verticais (entre os níveis nacional, regional e local) e da atomização de unidades de representação política e gestão local (distritos).

Há três aspectos adicionais que caracterizam a gestão metropolitana. Primeiro, a estrutura legal é confusa não apenas para quem está de fora mas para aqueles

que estão diretamente ligados à administração. A coexistência de competências multiníveis (como no caso do MML, em que coexistem competências regionais, provinciais ou de espécies e distritos) gera vários problemas. Segundo, existem vários arranjos de coordenação metropolitana para FPICs comum, como mostrado para resíduos sólidos, água e transporte. Cada serviço opera de forma autônoma e independente dos processos e instrumentos de planejamento. E, terceiro, trata-se de um modelo que reproduz regimes de desigualdade urbana, dadas as características do financiamento e orçamento de governos subnacionais, com baixa capacidade de investimento, operando sob uma lógica que não incentiva a coordenação e depende muito das transferências de governo central.

## REFERÊNCIAS

- BENAVENTE, P. *et al.* **Las alianzas público-privadas (APP) en el Perú: beneficios y riesgos.** Lima: PUCP, 2017.
- BENSA, J. V. Lima: Los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *In:* GRIN, J. E.; HERNÁNDEZ, J.; y ABRUCIO F. L. (Eds.) **El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina.** Santiago: CLAD, ICHM. p. 241-262, 2017.
- BRENNER, N. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, v. 19, n. 1, p. 3-21, Feb., 2002.
- BIELICH, C. **La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana.** Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: the governance of what? **Pôle Sud**, n. 32, p. 137-151, 2010.
- CALDERÓN, J. **La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX.** Lima: UNMSM, 2004.
- \_\_\_\_\_. Situación de las municipalidades en el Perú: desafíos para la gestión metropolitana. *In:* ERAZO, J. (Coord.). **Gobierno de las ciudades andinas.** Quito: FLACSO, 2012.
- CALDERÓN, J.; CENTENO, P. V. La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI. *In:* METZGER, P. *et al.* **La cuestión urbana en la región Andina: miradas sobre la investigación y la formación.** Quito: Centro de Publicaciones Puce, 2016.
- CARRIÓN, F. Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. *In:* BORJA, J.; CARRIÓN, F.; CORTI, M. (Ed.). **Localización: ciudades resistentes, ciudades posibles.** Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

CENTENO, P. V. *et al.* **Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI**: una aproximación empírica. Lima: PUCP, 2019.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe**: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Santiago: Cepal, 2016.

CÓRDOVA, G. F. de; FERNÁNDEZ-MALDONADO, A.; POZO, J. del. Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in Metropolitan Lima. **Habitat International**, v. 54, p. 28-39, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El transporte urbano en Lima Metropolitana**: un desafío en defensa de la vida. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

DELER, J. **Aspectos del crecimiento de la capital peruana**: Lima 1940-1970. Lima: Centro de Investigaciones Geográficas, 1975.

DRIANT, J. **Las barriadas de Lima**. Lima: Ifea-Desco, 1991.

DURAND, M. Organización y gestión de la ciudad de Lima. **Espaces et Sociétés**. Lima: Ifea, 2008.

\_\_\_\_\_. La gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? **Espacio y desarrollo**, n. 23, p. 115-130, 2011.

DURAND, M.; METZGER, P. Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao. **Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos**, v. 38, n. 3, p. 623-646, 2009.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. M. Unboxing the black box of Peruvian planning. **Planning Practice and Research**, v. 34, n. 4, p. 368-386, 2019.

HEINELT, H.; KUBLER, D. (Ed.). **Metropolitan governance**: capacity, democracy and the dynamics of place. Nueva York: Routledge, 2005.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Registro de Municipalidades 2018**. Lima: INEI, 2018.

JORDÁN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe**: dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Santiago de Chile: Cepal, 2017.

LOZADA, L. Espacios públicos no tan públicos. **Politai**: Revista de Ciencia Política, v. 9, n. 16, p. 75-109, 2018.

LUDEÑA, W. Ciudad y patrones de asentamiento – estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. **Eure**, v. 32, n. 95, p. 37-59, mayo 2006.

MATOS MAR, J. **Desborde popular y crisis del Estado**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

METZGER, P. *et al.* **Atlas problemático de una metrópoli vulnerable: desigualdades urbanas en Lima y Callao**. Lima: Ifea, 2017.

MONTERO, L.; GARCÍA, J. (EDS.). **Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1989.

\_\_\_\_\_. **Plan de Desarrollo concertado de Lima 2012-2025**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013.

\_\_\_\_\_. **Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014.

\_\_\_\_\_. **Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2016.

NELLES, J. **Comparative metropolitan policy: governing beyond local boundaries in the imagined metropolis**. Nueva York: Routledge, 2012.

ORTIZ, I. **Introducción al derecho urbanístico**. Lima: PUCP, 2017.

PERÚ. Ley nº 23.853. **Congreso de la República**, 9 jun. 1984.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley nº 27.783. **Congreso de la República**, 17 jul. 2002.

\_\_\_\_\_. Ley nº 30.156. **Diario Oficial El Peruano**, 19 enero 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto Supremo nº 022-2016-Vivienda. **Diario Oficial El Peruano**, 24 dic. 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. **Autoridad de transporte urbano para Lima y el Callao**. Lima: MTC, 2016b.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Economía y Finanzas. **Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad**. Lima: MEF, 2019.

PÍREZ, P. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, p. 423-447, 2005.

REMY, M. G. **Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la municipalidad metropolitana de Lima**. Lima: IEP, 2016.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: Cepal, 2001.

SOMOCURCIO, J. R. de. Lima: plan de estructuración urbana, un nuevo conocimiento de la metropoli. *In*: LUNGO, M. (Coord.). **La planificación de la ciudad: experiencias latinoamericanas**. Quito: FLACSO, 1993.

SUBIRATS, J. Del poscapitalismo al postrabajo. **Nueva sociedad**, v. 279, p. 34-48, 2019.

TAKANO, G. Public-private partnerships as rent-seeking opportunities: a case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. **Utilities Policy**, p. 1-11, 2017.

\_\_\_\_\_. Reasentamiento por un mega proyecto de infraestructura en Lima, Perú: un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales. **Revista INVI**, v. 33, n. 94, p. 135-157, 2018.

TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, v. 20, p. 53-64, 2018.