

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 – PASSADO E FUTURO DA GOVERNANÇA DAS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM MILA DA COSTA
Autores(as)	Mila Batista Correa Leite da Costa Bárbara Oliveira Marguti Cleandro Krause Marco Aurélio Costa
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4/capitulo8

Título do livro	50 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: NO CENÁRIO DE ADAPTAÇÃO DAS CIDADES ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E À TRANSIÇÃO DIGITAL
Organizador(es)	Marco Aurélio Costa
Volume	6
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2024
Edição	-
ISBN	978-65-5635-068-4
DOI	https://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-068-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2024

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.

PASSADO E FUTURO DA GOVERNANÇA DAS REGIÕES METROPOLITANAS: ENTREVISTA COM MILA DA COSTA¹

Entrevistada

Mila Batista Correa Leite da Costa

Entrevistadores²

Bárbara Oliveira Marguti

Cleandro Krause

Marco Aurélio Costa

Ipea: A princípio, imaginamos esta entrevista subsidiando o capítulo que propusemos para o livro, que pretende falar sobre o passado e o futuro das regiões metropolitanas (RMs). A intenção é olhar para a estrutura de governança, para as motivações de criação das RMs, o que mudou a partir do processo de redemocratização e da Constituinte de 1988, passando pelas décadas de 1990 e 2000, e entender como, por que, por quais canais e atores a metrópole volta a ser uma escala importante de análise dos problemas urbanos. Sobre o futuro – e por isso há a participação do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas (FNEM) –, queremos olhar para o que está sendo feito agora e para o que as RMs precisam daqui para a frente. Como as RMs estão agindo, e como pensam em agir daqui em diante, para se articularem e fazerem acontecer a política metropolitana.

Complementando, esperamos muito uma contribuição sua para este capítulo. Falamos sobre um declínio, um enfraquecimento das entidades metropolitanas, especialmente a partir do fim da década de 1980 e na década de 1990. Aparentemente, a Constituição tem algo a ver com isso, mas, quando começamos a olhar um pouco para o passado – adiantando para você que pretendemos entrevistar o professor Jorge Francisconi³ –, podemos pensar que essas entidades foram muito fortes e depois enfraqueceram, o que não parece ser bem verdade. São momentos diferentes. Talvez falar de gestão e governança na década de 1970 seja algo anacrônico, em um período autoritário, quando, no máximo, esperava-se algum

1. Entrevista realizada em 14 de abril de 2023, às 13h, via chamada de vídeo.

2. Os entrevistadores são indicados no texto como *Ipea*.

3. Jorge Francisconi, juntamente com Maria Adélia Souza, foi responsável pelo capítulo de política urbana que fez parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em 1974-1975, com a publicação do *Ipea* (1976), em que é possível ver esse projeto detalhado.

papel dos estados, mas em um momento em que os municípios não eram agentes autônomos; então, não é a mesma coisa.

Tudo isso estará dentro do mesmo capítulo; será muito interessante olhar para esses dois momentos do tempo, antes e depois da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Esperamos sua contribuição com o olhar para esse segundo momento, de 1988 para cá, assim como para o futuro. Contudo, se você quiser recuperar alguns “ecos” do passado, já que Belo Horizonte foi uma metrópole cuja RM foi uma das mais bem estruturadas naquele momento, fique à vontade também.

Então, começando lá no passado, sabemos que o FNEM foi reativado há relativamente pouco tempo, com sua primeira reunião ordinária no início de 2022. Podemos dizer que ele tem procurado construir uma agenda voltada para o enfrentamento dos desafios com os quais lidam as RMs do país. Queria que você contasse um pouco da história do FNEM, fizesse uma avaliação da experiência anterior e comentasse sobre as motivações e movimentos que possibilitaram sua reativação. Quais são os objetivos atuais do FNEM?

Mila Batista Correa Leite da Costa: Eu não participei desse momento anterior do fórum, que foi desativado em 2019, exatamente quando eu ingressei na Agência RMBH.⁴ Ele foi criado na década de 1990⁵ e se manteve ativo até 2019. Minas Gerais sempre foi um estado com atuação importante – inclusive é signatário da carta e do estatuto de criação do FNEM –, tendo sido representado, naquele momento, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedru). Minas Gerais participou também da presidência do fórum em outras fases, até que, em 2019, com a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa),⁶ entidade metropolitana que presidia o fórum naquele ano, ele acabou sendo desativado.

Eu entrei em exercício no cargo de diretora-geral da Agência RMBH em julho de 2019, após cumprir as etapas de análise curricular em processo seletivo técnico, passar por votação do Conselho Metropolitano e ingressar em lista tríplice para escolha do governador, conforme previsto na legislação mineira. Logo após, fui convidada para participar de um evento em Recife, organizado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (Condepe-Fidem) sobre

4. Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

5. O FNEM é uma associação civil sem fins lucrativos instituída em 1995. Congrega entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis por temas relacionados às RMs brasileiras. Com sede itinerante, o FNEM objetiva promover a valorização do planejamento e gestão do espaço metropolitano, bem como a participação efetiva de organismos metropolitanos na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano e regional. A criação do FNEM resultou de reunião realizada em 1995 em Porto Alegre. No ano seguinte, foi assinada a Carta de Brasília por representantes de entidades estaduais das dez RMs até então instituídas. Com a adesão desses diversos organismos metropolitanos, o FNEM foi registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Jurídicas de Porto Alegre em 1996, como associação civil sem fins lucrativos, “representativa de entidades e órgãos públicos estaduais responsáveis pelo trato de assuntos relacionados às regiões metropolitanas brasileiras”. Disponível em: <https://fnembrasil.org/institucional/>.

6. Ver Estado de São Paulo (2019).

Plano Diretor Metropolitano (PDDI); foi quando eu conheci Cid Blanco, que participou do seminário apresentando a experiência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) do Rio de Janeiro. Eu fui convidada para detalhar o regramento referente ao poder de polícia da Agência RMBH, por ser uma das poucas entidades que têm essa atribuição prevista na legislação.

Naquela oportunidade, Luiz Quental, servidor da Agência Condepe-Fidem há alguns anos, mencionou a desativação do FNEM. Eu compartilhei a minha angústia por não existir uma instância de compartilhamento de desafios e, ao mesmo tempo, de agendas positivas, de experiências bem-sucedidas das outras RMs. Eu sentia que a experimentação da realidade metropolitana era um pouco solitária, porque os municípios são agremiados em várias instâncias – existe a Associação Mineira de Municípios (AMM), a Associação dos Municípios da Grande Belo Horizonte (Granbel), existem as agremiações nacionais –, e as RMs, por seu turno, ficaram sem espaço de troca e intercâmbio depois da desativação do fórum.

Foi quando solicitei à Clarice do Vale, hoje chefe do Núcleo de Assessoramento Técnico, e à Gabriele Sperandio, atualmente diretora de regulação da Agência RMBH, que me ajudassem a buscar informações para reativação do fórum. Fiz contato com o último presidente da Emplasa, Luiz José Pedretti, também presidente do FNEM em 2019, que me atualizou sobre o *status* do fórum, compartilhou informações sobre a gestão do *site*, sobre o regulamento – que é registrado em Porto Alegre –, e trouxe outros dados relevantes.

A equipe da Agência RMBH resgatou a citada documentação, mapeou as entidades metropolitanas existentes que possuíam arranjo metropolitano consolidado – por existirem mais de oitenta RMs no Brasil –, e contactou os respectivos dirigentes para, finalmente, reativarmos o diálogo metropolitano.

Não foi possível, por impossibilidade de acesso, reabilitar o uso da página original do FNEM, que, em 2019, era mantido pela Emplasa. Hoje, mantemos uma página do fórum no *site* da Agência RMBH. E combinamos que cada entidade que vier a presidir o FNEM hospedará a página em seu próprio *site*, até que, eventualmente, seja possível reativar a antiga página. Apesar de estar desatualizada, ela foi um ponto de partida para buscarmos essas entidades.

Hoje, no FNEM, temos quatorze entidades e, desde 2021, estamos intercambiando informações. Criamos grupos de trabalho estruturados em eixos temáticos que considerávamos funções públicas de interesse comum (FPICs) importantes para as RMs. Sabemos que cada RM tem suas particularidades. A Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba – Comec (hoje Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – Amep), por exemplo, em Curitiba, faz a gestão do transporte, enquanto a Agência RMBH faz anuência prévia e, portanto, licenciamento

urbanístico, que a RM da Grande Vitória, onde atua o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), não possui.

Guardadas as particularidades, temos desafios comuns e políticas públicas a serem enfrentadas numa perspectiva comum. Assim, desde 2021, realizamos encontros, trocamos experiências a partir dos temas que propusemos e, em 2022, conseguimos, finalmente, com o recuo da pandemia, organizar os quatro encontros presenciais, em Brasília, Vitória, Curitiba e Belo Horizonte.

Para esse ano de 2023 (último ano das RMs de Belo Horizonte, Recife e Curitiba – presidente, 1º vice e 2º vice-presidente, respectivamente – na Diretoria Executiva do FNEM), estamos propondo uma agenda que começa por Brasília, já que houve uma recomposição do Congresso Nacional e uma mudança de gestão no governo federal, que recriou o Ministério das Cidades, com uma secretaria voltada para a pauta metropolitana.

Já no ano passado, começamos o movimento de diálogo com os parlamentares, pensando na possibilidade de concepção de uma frente parlamentar em defesa dos interesses metropolitanos. Começaríamos por Brasília e, ao mesmo tempo, participaríamos de um painel sobre integração e governança metropolitanas na Cumbre Internacional del Hábitat de América Latina y el Caribe,⁷ que irá ocorrer em agosto, em Guadalajara, México, proposto por Cid Blanco.

O FNEM tem se consolidado, hoje, nesse momento, pós-1988, como instância de compartilhamento sobre ônus e bônus do modelo federativo proposto por nossa Constituição. O grande bônus é a celebração do municipalismo, pois os municípios tornaram-se entes federados no cerne de um regime democrático que transformou a gestão metropolitana. Além disso, nosso conselho hoje tem a participação da sociedade civil, temos uma governança que permite a participação dos atores metropolitanos de uma forma bastante democrática. Porém, temos um desafio, que é enfrentar a convergência ou a não convergência das gestões municipais em relação ao planejamento regional, metropolitano, em razão da autonomia local concebida pelo texto constitucional.

A pandemia evidenciou o nó górdio atinente a este desafio: como foi difícil conciliar a autonomia dos municípios, no que se referia à condução das medidas de enfrentamento à pandemia, com a lógica metropolitana que pressupõe conurbação, fronteiras fictícias, movimento pendular dos cidadãos, onde há o transporte metropolitano que atravessa os limites dos municípios. Foi caótico.

Esse caos que a pandemia evidenciou/demonstrou a necessidade de trabalharmos melhor, do ponto de vista normativo, o desafio da gestão metropolitana.

7. Disponível em: <https://cihalc.org/>.

Não basta existir um texto constitucional que disponha sobre regionalização, ou ter um Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) que estabeleça a necessidade de concepção de um arranjo metropolitano, se não há possibilidade de estímulo ou de promoção real de adesão dos municípios ao planejamento metropolitano. Esbarramos, cotidianamente, em desafios de natureza política, como gestões estaduais e municipais metropolitanas de partidos distintos, gerando-se conflitos, divergências e disputas que prejudicam a continuidade e a implementação de projetos técnicos de longo prazo.

O único instrumento previsto na legislação que realmente tem o condão de fazer prevalecer o projeto metropolitano sobre a vontade municipal é o PDDI ou PDUI, e que deve ser convertido em lei estadual, nos termos do Estatuto da Metrópole, para produzir o efeito citado. No Brasil, apenas duas RMs possuem plano diretor aprovado por lei estadual, o que prejudica a aplicação do dispositivo que determina a necessidade de ajuste dos planos diretores municipais ao plano metropolitano.

São muitos os desafios e, ao mesmo tempo, variadas as experiências que temos trocado no fórum. Ontem, inclusive, voltei de um seminário que aconteceu no Rio, promovido pela Prefeitura do Rio de Janeiro, que possui uma Secretaria de Integração Metropolitana. Planejamento metropolitano é competência estadual. Mas o município do Rio de Janeiro possui essa secretaria, como forma de buscar aproximar a capital dos municípios da RM do Rio de Janeiro.

A Prefeitura do Rio promoveu esse seminário tendo como eixos centrais mobilidade, mudanças climáticas, população em situação de rua, e um painel foi sobre integração metropolitana. Participamos eu, Gilson Santos,⁸ de Curitiba, o subsecretário de Integração Metropolitana do Rio de Janeiro e o Vicente Loureiro,⁹ que já foi presidente e criador do Instituto Rio Metrópole. Foi um painel muito interessante e, uma vez mais, convergimos sobre a imensa dificuldade de se realizar gestão metropolitana hoje, diversamente do contexto da década de 1970, quando vigia um modelo federativo diferente e, mais do que isso, existiam estruturas mais robustas de planejamento metropolitano.

Não que seja possível comparar aquele contexto com o pano de fundo constitucional atual, mas, ao mesmo tempo, quando consideramos o que era o Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), estrutura metropolitana da RM de Belo Horizonte existente até a década de 1990, e o que é a Agência RMBH hoje, detectamos uma diferença considerável de tamanho, de estrutura, de recursos financeiros e de número de servidores. Naquele momento,

8. Gilson Santos, presidente da nova Amep e segundo vice-presidente do FNEM.

9. Vicente Loureiro foi diretor-executivo da Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, responsável pela elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pedui) da RM do Rio de Janeiro, que deu lugar, em 2018, ao Instituto Rio Metrópole.

havia repasse de recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), no eixo da política habitacional. Existia, ainda, compartilhamento de parte do tributo federal de combustível destinado à pauta metropolitana, além de um orçamento estadual grande para a matéria.

Quando foi vetada a criação do fundo previsto no Estatuto da Metrôpole, foi uma perda importante, porque seria uma forma de contribuição do governo federal para o planejamento regional metropolitano. Em Minas Gerais, há um fundo metropolitano estadual, mas que não se compara ao tamanho de um fundo como o que estava previsto na lei federal.

Ipea: Creio que podemos passar para questões que estão mais relacionadas com a construção da agenda. Na resposta anterior, você falou um pouco sobre os grupos de trabalho realizados no âmbito do FNEM; então, de alguma forma, os temas em debate acabam refletindo-se em uma agenda. O que você imagina, considerando esse grupo de entidades metropolitanas que o FNEM congrega, serem as principais demandas das RMs aos demais entes federativos? Quais são os temas que têm demandado mais atenção do FNEM e das entidades que o compõem? E, tomando sua experiência nesses últimos dois anos, tanto na Agência RMBH quanto no FNEM, quais são os temas que você avalia como mais importantes para uma agenda metropolitana? Quanto tempo dura cada gestão do FNEM?

Mila Batista Correa Leite da Costa: O mandato da Diretoria Executiva do FNEM tem duração de dois anos. Em reunião plenária, as entidades propuseram a alteração do estatuto, que previa apenas um ano para essa missão, o que não seria factível para realizar eleição, trocar a equipe de liderança do processo de condução, migrar o *site*, estabelecer cronograma de reuniões e de encontros presenciais. Nosso mandato se iniciou em 2021 e termina agora.

Sobre as agendas que são prioritárias, aqui em Minas Gerais, nós temos doze FPICs no arcabouço de atuação das duas agências metropolitanas. Dessas doze funções públicas, existem aquelas que nunca foram objeto de atuação da autarquia, por exemplo, a gestão de gás canalizado. Já a temática do saneamento ganhou proeminência com o novo marco. O Instituto Rio Metrôpole tem feito uma atuação bastante enfática e incisiva nessa FPIC, o que parece ser uma iniciativa inovadora e bem-sucedida.

Quanto mais protagonismo dermos para as entidades metropolitanas nessas políticas públicas que transcendem os limites dos municípios, mais força daremos para a pauta metropolitana. Essa iniciativa do saneamento, protagonizada pelo Instituto Rio Metrôpole, é importante, assim como é relevante o fato de que a Amep é quem realiza a gestão do transporte metropolitano na RM de Curitiba há cinquenta anos. A gestão não é realizada por uma secretaria, pela administração direta, como ocorre de modo geral nas demais RMs, mas pela própria entidade metropolitana.

Isso fortalece tanto a função pública, quanto a atuação da entidade e da pauta, pela natureza intermunicipal.

O IJSN, na RM de Vitória-Espírito Santo, por sua vez, tem um papel de planejamento. Já a Agência RMBH atua, primordialmente, na FPIC relativa à gestão do uso do solo com o licenciamento urbanístico – emissão de anuência prévia nos processos de parcelamento do solo, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/1979. Não existe um loteamento ou desmembramento acima de 20 mil m² que não passe pela anuência da Agência RMBH ou da Agência de Desenvolvimento da RM do Vale do Aço.

Cada RM e respectiva entidade, portanto, tem suas nuances. Mas as políticas públicas mais sensíveis e que perpassam todas elas são gestão do uso do solo, transporte metropolitano, saneamento e infraestrutura, com ênfase em macrodrenagem. Foram essas as políticas metropolitanas definidas como prioritárias pelo vice-governador Mateus Simões, na RM de Belo Horizonte, inclusive, justamente em razão da relevância.

A questão da infraestrutura é um tema metropolitano que não costuma ser delegado para as entidades. Normalmente é atribuída a uma secretaria de obras ou secretaria de infraestrutura de cada estado, não é uma temática com competência efetivamente delegada às entidades metropolitanas. Na RM de Belo Horizonte, atuamos em parceria com a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra).

Uma outra temática enfrentada pelas entidades é a gestão de recursos hídricos. Esse é um problema com o qual lidamos na RM de Belo Horizonte. Desde o rompimento da barragem de Brumadinho, em janeiro de 2019, a captação de água no Paraopeba foi comprometida, e isso realçou uma dificuldade, lançou luz sobre a necessidade de enfrentamento do tema da escassez hídrica e aguçou o enfrentamento do problema pelo viés metropolitano, uma vez que o abastecimento da capital e dos outros municípios da RM de Belo Horizonte é alimentado por sistemas espalhados pelo território da nossa RM. Nesse sentido, parte dos recursos do acordo judicial travado no caso de Brumadinho foi destinada para a elaboração de um Plano de Segurança Hídrica da RM de Belo Horizonte.

Esses temas, FPICs sensíveis, foram escolhidos pelas entidades para a criação de grupos de trabalho destinados ao intercâmbio de experiências e de soluções no âmbito do FNEM, justamente por serem os maiores desafios que enfrentamos no cotidiano.

Uma FPIC que foi realçada como questão metropolitana, pelo contexto pandêmico, foi a saúde. Em Minas Gerais, a saúde é uma FPIC, mas a Agência RMBH não havia lidado tão diretamente com o tema, em razão da estruturação

já consolidada do Sistema Único de Saúde (SUS) no país, com a atuação das secretarias municipais e estaduais de saúde, e dos conselhos.

A entidade metropolitana foi chamada a resolver problemas de várias ordens que a pandemia nos trouxe, que iam desde a falta de leitos hospitalares em determinados municípios até a gestão de linhas e horários do transporte metropolitano após a redução drástica do número de passageiros, gerando aumento de fiscalizações e a concepção de uma parceria proposta pela Seinfra e pela Agência RMBH para execução pelo governo do estado, em conjunto com os municípios.

A pandemia escancarou a natureza metropolitana dos desafios que enfrentamos. A pandemia mostrou como essas FPICs precisam ser pensadas de maneira conjunta pelos 34 municípios da RM de Belo Horizonte juntamente com o estado, como devem ser pensadas de forma costurada, pois saúde não pode ser tratada de forma isolada, saneamento não pode ser tratado de forma isolada; de igual forma, os sistemas de abastecimento hídrico e de transporte.

Vicente Loureiro realçou esse ponto no seminário realizado no Rio de Janeiro: como, no Brasil, temos uma tendência de segmentar o tratamento dos temas, das políticas públicas, segmentar o nosso modo de atuação e a própria forma de estruturação. A pergunta que lancei no seminário foi: qual é o primeiro desafio das entidades metropolitanas? Temos que fazer diplomacia com os municípios cotidianamente. É um movimento diplomático constante, de convencimento dos municípios a aderirem ao planejamento metropolitano e a pensarem junto conosco, para além de suas fronteiras.

Não bastasse o desafio com os municípios, há também um desafio diplomático interno aos governos estaduais, porque a política de habitação, por exemplo, que é uma FPIC de competência das entidades metropolitanas, é também competência da Secretaria de Desenvolvimento Social; a política de regularização fundiária é competência das entidades metropolitanas, mas também das secretarias estaduais de política urbana – aqui em Minas, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; a política de transporte é compartilhada entre entidade metropolitana e as secretarias de infraestrutura e mobilidade; a política de saneamento, também compartilhada com as secretarias de meio ambiente.

Vejam que é um movimento diplomático constante para fora e para dentro. Isso é positivo, é uma construção, mas, ao mesmo tempo, tem um dispêndio de energia e também uma dependência constante da abertura dos municípios e dos dirigentes das secretarias e das entidades para essa troca e construção compartilhada. Era mais simples quando tínhamos a agremiação das políticas urbanas em apenas uma pasta, a Sedru, porque diminuía o número de atores no processo construtivo das políticas públicas, mas o *modus operandi* era o mesmo. Em todas as RMs, temos esse desafio para dentro e para fora. A recriação do Ministério das

Cidades vai nessa linha, de tentativa de agremiação das políticas urbanas centrais das cidades juntas em uma única pasta.

Essas são as FPICs que demandam mais atenção das RMs. No caso da RM de Belo Horizonte, a FPIC do uso do solo é muito evidente, pois a ocupação irregular hoje é um problema grave no Brasil, e em nossa RM não é diferente.

Ipea: A partir da sua resposta sobre a infraestrutura, gostaria de fazer a seguinte pergunta. As agências que têm um papel maior no planejamento procuram fazer algum tipo de agenda voltada para infraestrutura, em transporte, por exemplo? Especificamente no caso de Belo Horizonte, por conta de Brumadinho, o governo do estado está com recursos para um rodoanel, por exemplo. A Agência RMBH participou dessa conversa? A agência teve um papel importante na definição dessa via que é metropolitana, atravessa vários municípios?

Mila Batista Correa Leite da Costa: A ideia de um rodoanel foi gestada ainda no período do Plambel, na década de 1970. Foram sucessivos projetos e tentativas. Entre 2019 e 2023, a Seinfra definiu um traçado de diretriz, licitou e o contrato foi assinado. Quem tem competência e recurso para fazer gestão do tema infraestrutura, mesmo na RM, é a Seinfra. Inclusive, a Agência RMBH, agora, com a reforma administrativa que tramita na Assembleia, passará a ser vinculada à pasta.

Nós participamos das audiências organizadas pela secretaria e de várias reuniões com os municípios, além de contribuirmos com subsídio técnico, com a matriz origem-destino de cargas, que demonstra o impacto econômico do rompimento da barragem de Brumadinho na RM de Belo Horizonte e o estrangulamento do sistema viário existente, em especial do anel rodoviário, que era uma estrutura viária interna ao município de Belo Horizonte e que passou a ser usado como anel metropolitano, porque todo o escoamento de cargas do estado passa hoje por essa via. Mas a gestão do contrato, a contratação da consultoria com recurso de Brumadinho e a definição do traçado foram conduzidas pela Seinfra.

Além desse, temos outros exemplos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Arrudas, que é um projeto custeado pela Caixa Econômica Federal, pelo governo do estado, com a participação dos municípios de Contagem e de Belo Horizonte, para enfrentamento das inundações do ribeirão Arrudas, e que também é conduzido pela Seinfra. O projeto engloba obras de requalificação urbana e ambiental do ribeirão Arrudas, com a construção de bacias de contenção de cheias, remoção das famílias com construção de unidades habitacionais e urbanização, e drenagem de vias.

São exemplos de projetos de caráter metropolitano em que a Agência RMBH atuou com algum subsídio, mas, de modo geral, as entidades metropolitanas não costumam liderar projetos robustos de infraestrutura nas RMs, porque não possuem

recurso para essa finalidade; normalmente, o orçamento é destinado à secretaria afeta ao tema. No nosso caso, participamos como entidade de planejamento; a elaboração e a execução são da Seinfra, com o Departamento de Estradas e Rodagens (DER).

Ipea: O enfrentamento dos temas e das questões que afetam o planejamento e a gestão metropolitana passam pela construção de uma governança interfederativa e deveriam basear-se em relações de cooperação. União, estados e municípios deveriam se articular para a construção da governança, com a participação da iniciativa privada e da sociedade civil, e deveriam contribuir para fortalecer a agenda metropolitana. Pensando de modo geral sobre a governança interfederativa e a construção de relações baseadas em cooperação, quais as maiores dificuldades na “construção” da cooperação interfederativa? Quais os limites da cooperação interfederativa, inviabilizando a construção do diálogo e a resolução dos problemas?

Com todas as mudanças que mencionamos no início da entrevista, especialmente após a CF/1988, você acha que é possível dizer que, na maioria dos casos, os estados são os principais protagonistas da governança metropolitana? Qual papel os estados têm desempenhado no incentivo à cooperação metropolitana? Estados mais incentivam ou conduzem sozinhos a gestão metropolitana? Como você avalia que estão sendo estabelecidas as relações nas RMs? Houve algum tipo de avanço com relação à sensibilidade dos municípios? Eles têm demonstrado maior interesse pelos temas metropolitanos ou não? Existem iniciativas metropolitanas “puxadas” por municípios?

Mila Batista Correa Leite da Costa: Sobre a questão da cooperação, gostaria de fazer um relato pessoal. Sou advogada, mas já desejei ser diplomata, por isso eu me graduei em relações internacionais, embora tenha desistido, em razão de projetos pessoais; e nem mesmo fiz o concurso do Itamaraty, optando por seguir a trajetória jurídica. O que quero dizer é que, em teoria de relações internacionais, o tema da cooperação é estudado de uma maneira bastante enfática, justamente porque, assim como os municípios nas RMs, os países têm independência, autonomia e, ainda que exista a Organização das Nações Unidas (ONU), não há *enforcement*, influência efetiva sobre a conduta dos países. Se um país quiser declarar guerra a outro, não há quem evite, como é o caso entre Rússia e Ucrânia. Na RM, é bastante semelhante; os custos da cooperação são muito altos, diferentemente dos anos 1970, quando os municípios não eram entes da Federação e havia recursos para estímulo ao engajamento no planejamento metropolitano.

Havia um estímulo real para adesão ao planejamento metropolitano via destinação de recursos; hoje isso não existe. Um parlamentar me fez essa pergunta: qual é a vantagem de um município pertencer hoje a uma RM? Hoje, não há, em razão da ausência de recursos, em especial recursos federais, destinados especificamente para municípios e políticas forjadas para RMs formalmente constituídas. Em

Minas Gerais, existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que depende da contribuição do governo do estado e dos municípios metropolitanos, utilizado para custear projetos; ele não custeia política pública especificamente, que é o que os municípios normalmente demandam.

Alguns municípios entraram formalmente em RMs, no passado, porque não possuíam transporte municipal, para poder usufruir do transporte metropolitano. Temos na RM de Belo Horizonte municípios que não têm transporte municipal, apenas o metropolitano. Antigamente existia um *status* de pertencer a uma RM, porque havia um valor econômico. Hoje, talvez não haja mais.

O custo da transação para cooperação é alto. Você me pergunta onde a cooperação esbarra, qual o limite. Ela esbarra na autonomia dos municípios. Uma demanda antiga, por exemplo, na temática do transporte, é a proposição de um bilhete único para o transporte na RM de Belo Horizonte. No ordenamento jurídico em vigor, estabelecer a obrigatoriedade de adesão do município a uma proposta como essa ensejaria vários questionamentos acerca da sua constitucionalidade.

Na rotina da gestão metropolitana, esbarramos sempre na possibilidade de inconstitucionalidade de sobreposição do interesse metropolitano sobre o interesse municipal. Você pode dizer que isso está legalmente previsto, que é um princípio do Estatuto da MetrÓpole a preponderância do interesse metropolitano sobre o interesse local. Sim, inclusive eu defendi isso durante a pandemia. Em diálogo com a Advocacia-Geral do Estado, mencionei que existe um regramento próprio para as RMs estabelecido no Estatuto da MetrÓpole. E defendi que, considerando um quadro pandêmico, que é quadro de exceção, podemos sim pensar na sobreposição do interesse metropolitano, para podermos, por exemplo, buscar a adoção de protocolos comuns entre os municípios, diante do nível de conurbação e do movimento pendular das pessoas entre os municípios.

Existem discussões jurídicas interessantes, mas, ao final, sempre vamos esbarrar no limite da autonomia municipal e das competências municipais que estão na Carta de 1988. Temos ali um rol muito extenso de atribuições para os municípios.

Você me pergunta se há sensibilidade, por parte dos municípios, para aderirem ao planejamento metropolitano. Existe a necessidade de solucionarmos problemas que os municípios não conseguem resolver de forma isolada. Um exemplo é o problema de inundação causado pelo Rio das Velhas, que atravessa a RM de Belo Horizonte. O rio entra na RM por Itabirito, que está na borda do colar metropolitano, e passa por cinco municípios: Rio Acima, Raposos, Nova Lima, Santa Luzia e Sabará. Em janeiro de 2022, o rio transbordou de uma maneira bastante aguda e os municípios, percebendo a natureza metropolitana do problema, solicitaram apoio do estado para desenharmos em conjunto soluções técnicas para a demanda.

Existe o empoderamento do município como ente da Federação hoje no Brasil, pela CF/1988 e pelo rol de atribuições a ele designadas, o que é um empoderamento positivo, porque é no território do município que a vida acontece; mas, ao mesmo tempo, há uma fragilização das iniciativas de cooperação e do planejamento metropolitano de longo prazo. Na rotina, atuamos na construção de soluções para problemas emergenciais.

No caso do Rio das Velhas, em alinhamento com os municípios e em parceria com o Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) e com várias secretarias de estado, propusemos a elaboração de um plano de macrodrenagem para a mancha de inundação do Rio das Velhas nesses locais, para elaborarmos um diagnóstico efetivo e apontarmos as ações técnicas passíveis de resolver o problema. Porque a demanda que recai sobre os municípios é de realização de ações emergenciais de curto prazo, como o desassoreamento, e sabemos que precisamos de soluções de longo prazo. A sensibilidade para a cooperação partiu, nesse caso, de um problema real. Outro exemplo é a pandemia. A água e as pandemias não respeitam os limites fictícios dos municípios.

O estado é o protagonista das questões metropolitanas? Com certeza, porque o município não pode transcender seus limites territoriais. Mas, ao mesmo tempo, em especial após a vivência de tantos intercâmbios no FNEM, sinto que, de modo geral, falta sensibilidade para o olhar metropolitano, principalmente das capitais, de reconhecer a interdependência entre os municípios metropolitanos e a necessidade de articulação para a solução de problemas comuns. As capitais, em razão até de sua robustez financeira e autossuficiência em várias políticas públicas, têm menos propensão à cooperação do que os outros municípios.

Ipea: Mila, sabemos como a questão da autonomia municipal impõe desafios para a construção dessa governança. Recordando o acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a questão do saneamento no Rio de Janeiro,¹⁰ o texto do acórdão, mas também os votos, insistem na questão de o interesse metropolitano prevalecer sobre o interesse local. Temos o Estatuto da Metrópole, o acórdão como uma referência jurídica para isso, mas, de fato, isso não está pacificado. As formas como esse interesse metropolitano se sobrepõem, na prática, não estão pacificadas. É necessário ter isso judicializado? Por exemplo, a iniciativa do bilhete único, que para o cidadão é superimportante, como lidar com ela? A Agência RMBH tem feito um trabalho interessante no sentido de sempre buscar a negociação, um trabalho de diplomacia, um trabalho de convencimento, de tentar avançar para construir acordos. Para além da diplomacia, você vê um caminho possível para lidar com isso? Será necessário judicializar cada caso, para que o STF afirme e assim haja segurança jurídica para agir?

10. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, de 6 de março de 2023.

Mila Batista Correa Leite da Costa: Sempre que vou ministrar aulas de direito urbanístico, estímulo os alunos a se debruçarem sobre os temas metropolitanos, para podermos pensar soluções jurídicas factíveis, porque, hoje, o único instrumento jurídico-urbanístico existente no ordenamento que se sobrepõe ao planejamento municipal é o PDDI.

Vide a pandemia. O governo federal também provocou o STF para poder definir o que era atribuição do governo federal, dos estados e dos municípios. Em Minas Gerais, foi criado o Minas Consciente, programa para gestão compartilhada de protocolos de enfrentamento à covid, em que o estado estimulava a adesão dos municípios. Mais uma vez, a autonomia de escolha dos municípios é a baliza. E na pandemia restou evidenciado que a cooperação somente acontece quando há um problema que depende de solução compartilhada.

O PDDI mesmo, como instrumento de obrigatoriedade de cumprimento, precisa ser convertido em lei, o que considero uma disposição questionável. Não temos um arranjo metropolitano? A aprovação do Conselho Metropolitano não deveria ser suficiente? Qual a justificativa para a necessidade de conversão de um produto da aprovação do conselho em lei estadual? Uma lei estadual que, em verdade, se modificar muito o conteúdo do plano, pode ser juridicamente questionada, em razão da ampla gestão democrática e participação social envolvidas no processo de construção do plano.

Quando o PDDI chegar ao Parlamento, ele pode ser alterado? Qual é a flexibilidade de mudança de um projeto de lei de um PDDI participativo? Ao mesmo tempo, é possível cercear a autonomia do parlamentar dentro do processo legislativo? É necessário um equilíbrio.

Sou consultora da Assembleia, estou cedida para o governo do estado. E, na consultoria da Casa Legislativa, a primeira análise realizada sobre uma proposição é relativa à autoria, qual o ente da Federação competente para propor a matéria. E o estado tem competência residual. De modo geral, a competência é da União ou do município. Acontece o mesmo com a nossa atuação metropolitana – ela é residual.

Precisamos deixar de ter um espaço de atuação residual, para termos competências mais claras e definidas na Constituição. A Carta de 1988 menciona *en passant* o planejamento metropolitano. Importante, nesse caminho, realçar constitucionalmente que a autonomia do município pode, sim, ser sopesada à luz do interesse regional metropolitano em determinadas circunstâncias, do mesmo modo que o direito de propriedade não é absoluto quando analisado sob a ótica do princípio da função social da propriedade.

Em interpretação sistemática ampliada do ordenamento brasileiro, é possível entender que a autonomia municipal não é um direito absoluto. Contudo, hoje, da forma como está estruturada, até em razão da fragilização do tema metropolitano

apontado ao longo da entrevista – seja em razão de sobreposição de competências e não compreensão da necessidade de planejamento regionalizado, seja em razão da ausência de recursos destinados para as políticas em caráter metropolitano –, há um esvaziamento das entidades que cuidam da gestão das RMs, em vários aspectos. Inclusive porque as entidades metropolitanas, de modo geral, são estruturas muito pequenas, com corpo técnico hoje reduzido para lidar com tamanhos desafios. Se isso não for definido com mais clareza, vamos continuar atuando na esfera do “caso a caso”, sem planejamento metropolitano real de longo prazo.

Virá outra pandemia, algum ator legitimado no debate judicializará a demanda, para que, novamente, o Poder Judiciário defina a forma de atuação do federalismo brasileiro naquele tema, e não teremos posicionamento consolidado sobre a matéria de modo sistêmico; será sempre à luz do caso concreto. Como jurista, analisando o arcabouço jurídico que temos hoje e o regramento constitucional que estabelece eleições a cada dois anos, gerando descontinuidade perene no relacionamento entre União, estado e municípios metropolitanos, eu suponho que a alternativa será sempre a judicialização.

Ipea: O que você está dizendo está no Estatuto da Metrópole, estava no acórdão da ADI, que é anterior, e reforça essa ideia de uma governança compartilhada, sem a prevalência de nenhum dos entes. No entanto, na prática, o que vemos em 2023 é que, ou o estado é o protagonista ou não há ação. Onde o estado, por vários motivos, até por uma questão de institucionalidade histórica, tem um papel e uma burocracia que tenta dar conta da RM, ali ele é o protagonista, ou então não existe iniciativa. De fato, você chama atenção para uma coisa muito importante: temos que repensar esse compartilhamento de competências.

Mila Batista Correa Leite da Costa: Na minha leitura, temos que repensar as vísceras do regramento dessa governança compartilhada, que, na realidade da rotina metropolitana, acaba sendo fictícia. Que compartilhamento seria esse? Afinal, o que os municípios metropolitanos compartilham com a Agência RMBH em termos decisórios, por exemplo? Hoje, compartilhamos o mesmo processo de licenciamento urbanístico, que, em breve síntese, se inicia no município, passa pela anuência da autarquia como fase administrativa intermediária, e termina no município. A Agência RMBH analisa os processos de parcelamento juntamente com os municípios, porque há uma determinação prevista em norma federal: parágrafo único do art. 13 da Lei Federal nº 6.766/1979, lei que, se fosse sancionada depois da CF/1988, provavelmente não conteria esse dispositivo:¹¹ todo parcelamento do solo em município integrante de RM demanda anuência da autoridade metropolitana.

11. “Art. 13. – Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal; II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas RMs ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m². Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de RM, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana” (Brasil, 1979).

Não fosse esse dispositivo, não haveria governança compartilhada dessa FPIC tão relevante que é a gestão do uso do solo sob a ótica metropolitana, não haveria compatibilização do olhar municipal com o olhar estadual metropolitano responsável pelo planejamento regional. Afinal, um grande parcelamento voltado para a configuração de empreendimento de impacto aprovado em determinado local do município de Belo Horizonte terá impacto no município de Santa Luzia. É uma discussão corrente enfrentada sob o viés da mobilidade e do saneamento, por exemplo, em razão da aprovação de parcelamentos na área limítrofe entre os municípios de Belo Horizonte e Nova Lima, hoje.

E assim são variados os casos semelhantes que enfrentamos cotidianamente nos 34 municípios da RM de Belo Horizonte e seus vetores. Quem tem o olhar metropolitano para pensar a ocupação do território de forma macro é o estado, é a entidade metropolitana, para definir, de forma compartilhada com os municípios, locais de vocação para habitação de interesse social, de acordo com a forma de deslocamento das pessoas no espaço; locais para equipamentos relevantes de grande porte, como aeroportos, por serem *hubs* logísticos importantes; áreas a serem preservadas em conformidade com a existência de mananciais de abastecimento etc. Claro que sem usurpar o desejo do município e seu vasto espectro de discricionariedade, definido na respectiva legislação urbanística local.

Um exemplo. Havia no estado um projeto metropolitano chamado Aerotrópole Mineira, com o intuito de transformar o Aeroporto Internacional de Confins em um *hub* estratégico para a RM, de modo a induzir a concepção de nichos de atividades econômicas por vetores metropolitanos: atividades relacionadas à moda em Vespasiano e Santa Luzia; estruturação de espaço hoteleiro próximo ao Inhotim, em Brumadinho, em função do museu; nicho voltado para a aeronáutica e para produção de determinados produtos de valor agregado, em Lagoa Santa etc.

Se o município não adere a uma proposta como essa de planejamento integrado, não é possível avançar.

Ipea: Nem todas as RMs têm essa estrutura. Antigamente, sim, mas a história recente mostra que, mesmo em lugares onde havia, que é o caso de Porto Alegre, já não acontece o exercício desse poder.

Mila Batista Correa Leite da Costa: Exatamente, Vitória não tem, o Rio também não. Quando eu mencionei a anuência prévia no seminário no Rio, não sabiam que as RMs de Belo Horizonte e de Curitiba, por exemplo, exercem essa competência atribuída pela legislação.

Ipea: Olhando para o futuro, o FNEM tem dialogado com os poderes Legislativo e Executivo estaduais e nacionais? Em caso positivo, quais são as principais proposições que a entidade tem feito? E quais seriam as propostas do FNEM em relação ao apoio da União às RMs?

Consta no Estatuto da Metrópole o apoio da União, mas não se sabe que apoio é esse, quais frentes ele terá. Então, pergunto se já existiu, ou o FNEM pensa em estruturar um canal de comunicação e negociação entre o FNEM e a União. E, por fim, uma última pergunta que reúne isso tudo: o que constaria em uma eventual carta enviada ao Congresso Nacional pelo FNEM? Você chegou a mencionar mudanças na Constituição; quais mudanças seriam essas? E o que seria necessário mudar no planejamento e na gestão metropolitana, para que tenham maior efetividade?

Mila Batista Correa Leite da Costa: Talvez por ter desejado ser diplomata e ter encontrado a necessidade de exercício da diplomacia no cotidiano da tentativa de coordenação da gestão compartilhada da RM, observo que tudo é relacionamento. Um necessário de ser enfrentado (e esse o Ipea poderia colocar no livro), é o *modus operandi* do sistema político brasileiro, que não permite a continuidade do planejamento metropolitano, porque a cada dois anos temos ruptura, seja com as eleições estaduais, seja com as municipais. A cada dois anos, temos uma descontinuidade de relacionamento, que, portanto, representa descontinuidade de qualquer política pública.

Esse é um problema grave. Inclusive, no seminário do Rio, Vicente Loureiro também colocou isso como um empecilho. Aqui em Minas, o fato de a legislação prever a escolha do diretor-geral por um processo de eleição indireta no Conselho Metropolitano foi uma tentativa do legislador de atenuar essa descontinuidade, no sentido de atribuir critérios à escolha do dirigente que conduzirá uma entidade de viés técnico. Mas, ainda assim, acontecem rupturas; atenuadas por esse formato que temos hoje, mas acontecem.

Tudo isso para dizer que existe um excelente diálogo do FNEM. Mas comecemos agora a construção de um relacionamento, seja entre as entidades, seja com os prefeitos metropolitanos, seja com os governadores. E relacionamento demanda tempo de maturação. Existe, portanto, a construção de um diálogo que está sendo consolidado, tanto entre governos e entidades, quanto entre poderes. No final do ano passado, demos um passo importante, com a realização de um evento na Assembleia Legislativa de Minas Gerais que pretendemos transpor para o Congresso Nacional.

Algo que considero muito importante e que vejo como uma proposição efetiva do fórum para uma mudança legislativa real é, nesse próximo encontro do dia 19 de abril de 2023, envolvermos efetivamente o Congresso Nacional, a Comissão de Desenvolvimento Urbano, o Ministério das Cidades, e propormos a criação de um grupo de trabalho para revisitarmos a legislação federal, seja para propor uma alteração da Lei nº 13.089/2015 – para recompor o fundo que foi vetado –, seja para analisarmos em conjunto outras formas de custeio de políticas metropolitanas, como

o transporte. Acredito que hoje, com o Ministério das Cidades, essa proposta ganha força e espaço. Podemos envolver a consultoria do Senado, que tem um corpo técnico muito qualificado.

Poderíamos criar um grupo de trabalho no Congresso, com a consultoria temática dentro da comissão, por exemplo, que tem a competência para discutir o tema do desenvolvimento regional e urbano, para propormos mudanças reais, até para avaliarmos a conveniência da obrigatoriedade de aprovação do PDDI por lei complementar estadual, como consta no Estatuto da MetrÓpole.

Hoje, por exemplo, não fosse o disposto no Estatuto, a RM de Belo Horizonte já teria PDDI em vigor desde 2016, quando foi aprovado pelo Conselho Metropolitano, e já existiria a obrigatoriedade de adequação dos 34 planos diretores ao PDDI. Nesse lapso temporal de sete anos, quantos planos diretores municipais já foram alterados desconsiderando o PDDI, porque ele não foi convertido em lei estadual?

Essas mudanças precisam ser pensadas, analisadas em “governança compartilhada”. A criação de um grupo de trabalho dessa natureza, envolvendo o Ministério das Cidades, o Congresso Nacional, as entidades metropolitanas estaduais e os municípios, para pensarmos alternativas para o planejamento metropolitano, é a saída mais democrática e tecnicamente mais factível. Para além disso, eu proporia o retorno do fundo federal no escopo do Estatuto da MetrÓpole. Penso que o FNEM tem condições de propor mudanças e contribuições reais depois desse tempo de maturação, de convivência e de intercâmbio dos nossos desafios e das questões que temos em comum.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 1979.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 64.588, de 13 de novembro de 2019. Dá nova redação a dispositivo do Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007, que reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRA-PROHAB) e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, 13 nov. 2019.

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea; Iplan, 1976. (Série Estudos para o Planejamento).

