



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil



Organizadores

Marco Aurélio Costa

Isadora Tami Lemos Tsukumo

Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede



Em meados de 2012, iniciou-se o desenvolvimento da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, em uma articulação de pesquisa em rede que conta com a coordenação nacional do Ipea e com a participação de quinze instituições responsáveis pela coordenação da pesquisa em quinze das principais regiões metropolitanas (RMs) do Brasil: Seplan/AM, IDESP, IMESC, Ipece, Agência Condepe/Fidem, Sedur-BA, IJSN, Agência RMBH, Fundação CEPERJ, Emplasa, Codeplan, SDRMG, Secretaria das Cidades/MT, Ipardes e FEE. Este livro traz para o público os resultados do primeiro componente do projeto e abre uma série que contará com a edição de três volumes.

Na primeira parte do livro, o capítulo 1 propõe uma sistematização dos resultados da pesquisa e apresenta uma proposta tipológica para as RMs a partir do nível de consolidação de seus arranjos institucionais e da densidade de suas articulações institucionais. Com todos os problemas decorrentes da construção de variáveis e da atribuição de valores a dimensões e variáveis, o quadro que emerge desse capítulo localiza cada RM em uma perspectiva comparativa que, de toda forma, deixa claro que as RMs brasileiras estão longe de um “estado da arte” da gestão e da governança metropolitanas.

A segunda parte é estruturada em nove capítulos que compõem o conjunto de reflexões relativas às RMs “originais”, da década de 1970, a saber: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Na terceira parte, são feitas as contribuições relativas à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), um caso particular de espaço metropolitano que traz questões e desafios específicos para a gestão e a governança metropolitanas, potencializando conflitos federativos observados nas demais RMs. Ainda constam, nesta parte, os capítulos referentes às RMs de Goiânia, Grande São Luís, Vale do Rio Cuiabá e Grande Vitória.

Finalmente, na quarta parte do livro, um capítulo conclusivo se permite a formulação de algumas hipóteses e provocações que procuram, de forma mais exploratória, contribuir para o debate sobre a gestão metropolitana no Brasil, ao mesmo tempo que faz um breve balanço crítico destes 40 anos de RMs no país.



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil



Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

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

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Isadora Tami Lemos Tsukumo

ipea
Brasília, 2013

40 anos de regiões metropolitanas no Brasil / organizadores:
Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.-
Brasília : Ipea, 2013.
336 p. : mapas, gráfs., tabs. – (Série Rede Ipea. Projeto
Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1)

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-177-9

1. Regiões Metropolitanas. 2. Gestão Urbana. 3. Brasil.
I. Costa, Marco Aurélio. II. Tsukumo, Isadora Tami Lemos. III.
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

Para consulta ao anexo estatístico desta publicação, acesse, no site do Ipea, o link <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=352> ou siga o caminho de navegação Início > Publicações > Livros.

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO9

PREFÁCIO11

PARTE I

ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

CAPÍTULO 1

PARA UMA ANÁLISE-SÍNTESE: UMA PROPOSTA
TIPOLÓGICA PARA OS SISTEMAS DE GESTÃO DAS
REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL15

Marco Aurélio Costa

Isadora Tami Lemos Tsukumo

PARTE II

GESTÃO METROPOLITANA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DA DÉCADA DE 1970

CAPÍTULO 2

DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA
REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: ALGUNS APONTAMENTOS47

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro

Roberta Menezes Rodrigues

Juliano Pamplona Ximenes Ponte

Leila de Fátima Oliveira Monte

Thiago Alan Guedes Sabino

CAPÍTULO 3

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE
BELO HORIZONTE69

Maria Valeska Duarte Drummond

Luiza Lobato Andrade

CAPÍTULO 4

O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO NA
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.....87

Thaís Kornin

Julio Cesar Botega do Carmo

CAPÍTULO 5

REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA:
DESAFIOS PARA GOVERNANÇA NUM CONTEXTO DE
INSTABILIDADE DOS ARRANJOS DE GESTÃO 109

Isadora Tami Lemos Tsukumo

Marco Aurélio Costa

Renan Amabile Boscariorl

Régis Façanha Dantas

Ricardo Brito Soares

CAPÍTULO 6

NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO
METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE
PORTO ALEGRE 121

Cristina Maria dos Reis Martins

Esteban Félix Santana Carrion

CAPÍTULO 7

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: ATORES E FORMAS
DE ARTICULAÇÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA..... 145

Cátia Wanderley Lubambo

Suely Jucá Maciel

CAPÍTULO 8

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO
METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO 165

Marcos Antonio Santos

Ione Salomão Rahy

Marcos Thimoteo Dominguez

Juliana Nazaré Luquez Viana

Luiz Felipe Felix Thomaz da Silva

CAPÍTULO 9

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE
SALVADOR: COMO ESTAMOS?187

Carlos Rodolfo Lujan Franco
Márcia Sampaio Baggi
Maria das Graças Torreão Ferreira

CAPÍTULO 10

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO
METROPOLITANA DE SÃO PAULO.....205

Diana Meirelles da Motta
Zoraide Amarante Itapura de Miranda

PARTE III

GESTÃO METROPOLITANA NA RIDE DF E EM REGIÕES METROPOLITANAS CRIADAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

CAPÍTULO 11

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO
METROPOLITANA: O CASO DA RIDE-DF233

Cárita da Silva Sampaio
Francisca Paz
Giuliana Corrêa
Samuel Menezes de Castro

CAPÍTULO 12

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DA REGIÃO
METROPOLITANA DE GOIÂNIA.....253

Lucelena Melo
Débora Ferreira da Cunha
Elcileni de Melo Borges
Juheina Lacerda Ribeiro Viana

CAPÍTULO 13

DUAS DÉCADAS DE REGIÃO METROPOLITANA
DA GRANDE SÃO LUÍS: O LENTO PROCESSO PARA
IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA271

Andressa Brito Vieira
Mayara Silva Oliveira
Mônica Teixeira Carvalho

CAPÍTULO 14

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: O FUNCIONAMENTO DOS ARRANJOS DE GESTÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM – TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA.....287

Rita de Cássia Oliveira Chiletto

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima

Flavyane Rosa Borges

CAPÍTULO 15

INDUSTRIALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO: DESAFIOS PARA O PROCESSO DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA309

Adauto Beato Venerano

Rossana Mattos

Larissa S. Oliveira

PARTE IV

40 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: BALANÇO E PERSPECTIVAS

CAPÍTULO 16

QUARENTA ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM BREVE BALANÇO EXPLORATÓRIO.....323

Marco Aurélio Costa

APRESENTAÇÃO

Somos, cada vez mais, um país metropolitano. Em nossas principais metrópoles, encontra-se metade do produto interno bruto (PIB) brasileiro e mais de um terço de nossa população, e o número de regiões metropolitanas já supera cinco dezenas.

Em um quadro como esse, faz-se necessário não somente conhecer em profundidade as nossas principais metrópoles, mas também conhecer a forma como esses espaços são geridos, considerando o arranjo federativo brasileiro e os desafios que ele impõe aos gestores públicos das diversas esferas de governo.

Neste ano em que a experiência metropolitana no Brasil chega aos quarenta anos, temos motivos para celebrar? Como foi a trajetória da gestão metropolitana no Brasil desde a criação das primeiras regiões metropolitanas, na década de 1970? As recentes transformações da sociedade brasileira, ao trazerem novos desafios para a gestão dos problemas compartilhados no espaço metropolitano, estão sendo respondidas de forma adequada pelos atuais arranjos institucionais? Haverá um modelo de gestão metropolitana que possa ser a referência para as regiões metropolitanas do Brasil?

Essas são algumas das questões que o projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Rede Ipea, sob a coordenação nacional de nossa instituição, procura responder. E o faz com a parceria de quinze instituições de planejamento e pesquisa, situadas nas regiões metropolitanas objeto da investigação, que, em um louvável esforço coletivo, em rede, trazem para a sociedade brasileira os primeiros resultados de suas pesquisas e reflexões.

Esperamos que as contribuições aqui reunidas possam servir como uma bússola para aqueles que cuidam da gestão metropolitana no país, em um momento no qual nossa sociedade se encontra em transformação e ansiosa por contribuir para a melhoria da qualidade de vida no país e, em especial, nas nossas metrópoles.

Marcelo Côrtes Neri
Presidente do Ipea

PREFÁCIO

Em meados de 2011, no processo de estruturação da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede, decidiu-se, dando continuidade a uma linha de pesquisa que já vinha sendo desenvolvida no Ipea, estruturar um projeto de pesquisa que buscasse caracterizar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas no Brasil.

Considerando o que já se havia apontado como sendo o divórcio entre o processo socioespacial de formação de espaços metropolitanos e a metropolização institucional, julgou-se que seria mais adequado privilegiar, na pesquisa, regiões metropolitanas (RMs) que correspondessem, efetivamente, a metrópoles.

Assim, estabeleceu-se que apenas as RMs correspondentes aos doze espaços metropolitanos identificados pelo estudo Região de Influência de Cidades (REGIC), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2008, seriam elegíveis para participar do projeto de pesquisa em rede.

No processo de estruturação da pesquisa, instituições de algumas metrópoles que não estavam na listagem inicial expressaram o desejo de participar – Vitória, Cuiabá e São Luís –, enquanto RMs elegíveis estavam ficando de fora da pesquisa.

As propostas de participação foram acolhidas após julgar-se que o projeto ganharia com a adesão de três espaços dinâmicos que, provavelmente, irão figurar em uma próxima lista de espaços metropolitanos do Brasil. E, em um trabalho paralelo de articulação institucional, conseguiu-se a adesão de equipes das RMs de Porto Alegre, Salvador e Manaus à pesquisa.

Assim, em meados de 2012, foi possível dar início à realização da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, em uma rede que conta com a coordenação nacional do Ipea e com a participação de quinze instituições responsáveis pela coordenação da pesquisa em quinze das principais RMs do país.

Investigar a situação da gestão e da governança metropolitanas nessas RMs era o propósito mais geral da pesquisa, que se estruturou em três componentes: *i*) caracterização do desenho institucional, dos arranjos de gestão e da governança; *ii*) análise da gestão de funções públicas de interesse comum selecionadas (FPICs); e *iii*) apresentação de um relato de experiência ou de estudo de caso que traga elementos inspiradores para a gestão e a governança metropolitanas do país.

Este primeiro livro do projeto apresenta os resultados de seu componente inicial. Com o mote de celebrar os 40 anos da existência da regionalização metropolitana no Brasil, expõe-se nesta obra um mosaico de experiências que convergem ao apresentar a fragilidade da gestão metropolitana no país, no momento em que o

movimento expansivo da economia traz consigo um processo de reterritorialização dos espaços metropolitanos, marcado, antes, por sua fragmentação, que pela construção de um projeto de metrópole que favoreça a *democracia urbana*.

Na primeira parte do livro, o capítulo 1 propõe uma sistematização dos resultados da pesquisa e apresenta uma proposta tipológica para as RMs, a partir do nível de consolidação de seus arranjos institucionais e da densidade de suas articulações institucionais. Com todos os problemas decorrentes da construção de variáveis e da atribuição de valores a dimensões e variáveis, o quadro que emerge desse capítulo localiza cada RM em uma perspectiva comparativa que, de toda forma, deixa claro que as RMs brasileiras estão longe de um “estado da arte” para a gestão e governança metropolitanas.

A segunda parte é estruturada em nove capítulos que compõem o conjunto de reflexões relativas às RMs “originais”, da década de 1970, a saber: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Na terceira parte, são feitas as contribuições relativas à Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), um caso particular de espaço metropolitano que traz questões e desafios específicos para a gestão e a governança metropolitanas, potencializando conflitos federativos observados nas demais RMs; e apresentam-se os capítulos referentes às RMs de Goiânia, Grande São Luís, Vale do Rio Cuiabá e Grande Vitória.

Finalmente, na quarta parte do livro, um capítulo conclusivo se permite a formulação de algumas hipóteses e provocações que procuram, de forma mais exploratória, contribuir para o debate sobre a gestão metropolitana no Brasil, ao mesmo tempo que faz um breve balanço crítico destes 40 anos de RMs no país.

O saldo do projeto tem sido bastante positivo. As contribuições recebidas e a interação das equipes técnicas das instituições envolvidas têm sido notáveis e têm se refletido em outros projetos da Rede Ipea, como o *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil* e o *Mapeamento da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras*.

Como parte do esforço e do compromisso das equipes envolvidas, entregam-se para a sociedade brasileira reflexões e relatos extremamente importantes para um país que segue experimentando um processo de metropolização, e para uma sociedade que, aos poucos, vai se dando conta da dimensão metropolitana de seus desafios cotidianos, uma vez que, a despeito do que reza a legislação brasileira, a experiência cidadina não se limita pelas fronteiras político-administrativas e demanda um olhar integrado para as possibilidades da democracia e da vida urbanas.

Marco Aurélio Costa
Organizador

PARTE I

ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

PARA UMA ANÁLISE-SÍNTESE: UMA PROPOSTA TIPOLÓGICA PARA OS SISTEMAS DE GESTÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL

Marco Aurélio Costa*
Isadora Tami Lemos Tsukumo**

1 DE ONDE PARTIMOS E O QUE TRAZEMOS NESTE CAPÍTULO?

O recente processo de metropolização institucional que vem ocorrendo no Brasil, no período pós-Constituição Federal de 1988, tem sido objeto de diversos estudos realizados pelo Ipea.¹ Nestas investigações, a fragmentação e a fragilização da gestão metropolitana aparecem como algumas das principais marcas deste processo.

Considerando as mudanças institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1988, notadamente a estadualização da gestão metropolitana, que abriu caminho para a existência de um mosaico de arranjos institucionais estaduais para a gestão metropolitana e para um relativo esvaziamento desse tipo de regionalização – expresso, por exemplo, na existência de regiões metropolitanas (RMs) sem metrópoles –, o projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede (Rede Ipea), estabeleceu, como um de seus objetivos, a análise da gestão e da governança metropolitanas nas principais RMs do país.²

Tendo como objeto a gestão e a governança metropolitanas nas mais antigas e importantes RMs do país, que abrigam 36% da população brasileira e respondem por cerca de metade de seu produto interno bruto (PIB), são apresentados aqui os resultados obtidos pelo componente 1.1 da pesquisa, que envolveu a caracterização e a análise comparativa dos arranjos institucionais da gestão metropolitana existentes naquelas RMs, abordando aspectos associados às instâncias e aos instrumentos de gestão metropolitana (instituições, fundos, conselhos e planos) e às articulações construídas para a governança metropolitana.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, coordenador da Rede Ipea e do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

** Assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

1. Ver, entre outros, Costa, Matteo e Balbim (2010); Costa (2010); Ipea (2010); Balbim *et al.* (2012).

2. O projeto abrange as RMs associadas aos doze espaços metropolitanos reconhecidos pelo estudo *Região de Influência de Cidades*, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2008), além de três RMs correspondentes a espaços metropolitanos emergentes, localizados em três diferentes macrorregiões do país: Grande Vitória (ES), na região Sudeste; Vale do Rio Cuiabá (MT), na região Centro-Oeste; e Grande São Luís (MA), na região Nordeste.

A partir da análise comparativa dos resultados encontrados, foi apresentada, discutida e revista, por meio de um processo dialógico de interlocução com as equipes estaduais participantes da Rede Ipea, uma proposta de tipologia para as RMs que expressa diferentes graus relativos de institucionalização e de articulação para gestão e governança. É justamente esta análise-síntese que se encontra neste capítulo introdutório, que já antecipa os principais resultados obtidos na primeira etapa da pesquisa, ao mesmo tempo que oferece uma referência metodológica para a leitura dos capítulos que são apresentados nas duas próximas partes do livro.

Portanto, este capítulo traz a análise-síntese do componente inicial do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvido no âmbito da Rede Ipea, com a participação de quinze instituições estaduais. Associado a uma linha de pesquisa que investiga as diversas faces do processo de metropolização no Brasil, o projeto propõe, para fins analíticos, uma tipologia dessas RMs em relação a aspectos ligados à institucionalização do sistema de gestão metropolitano e às articulações institucionais construídas para favorecer sua governança.

2 NOTAS METODOLÓGICAS PARA A TIPOLOGIA DE GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS

Para realizar a análise comparativa dos quinze casos estudados nessa primeira etapa do projeto, foi definido um conjunto de elementos de avaliação e averiguação, com foco nas duas principais perspectivas analíticas do projeto: o sistema de gestão institucionalizado e a articulação de entes e atores para governança da RM, ambos tomando como referência a situação de cada RM em junho de 2013.

No que diz respeito à institucionalização de um sistema de gestão metropolitano, foi averiguada a existência dos seguintes elementos no âmbito dos arranjos institucionais das RMs:

- instâncias responsáveis pela gestão da RM;
- fundos para financiamento específico de ações na RM;
- conselhos consultivo e deliberativo;
- programas nos orçamentos estaduais; e
- instrumentos de planejamento.

A opção por considerar e valorizar estes elementos parte do arranjo tradicional das RMs instituídas na década de 1970, as quais contavam com instância de gestão exclusiva, com conselhos consultivos e deliberativos e com a previsão de criação de fundos metropolitanos. Além destes elementos “históricos”, também foi considerada a existência de programas e atividades específicas constantes nos orçamentos estaduais e de planos metropolitanos.

Já no que diz respeito às articulações institucionais e dos agentes e atores para a governança metropolitana, buscou-se identificar tais articulações dando-se especial atenção aos consórcios entre municípios e/ou estado; às articulações específicas para gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs); às câmaras técnicas, notadamente no âmbito dos conselhos metropolitanos; às associações de municípios; às parcerias público-privadas (PPPs); aos conselhos setoriais; e às conferências e aos comitês com atuação no âmbito metropolitano.

Tais articulações foram definidas com base nas experiências existentes hoje em diversas RMs brasileiras, destacando-se aquelas que contam com instrumentos legais como suporte e incentivo: os consórcios e as PPPs, amparados pelas leis federais de consórcios públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) e de PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004).

Para ambas as perspectivas de análise, realizou-se um esforço de detalhamento, definindo-se indicadores descritivos e quantitativos que permitissem a comparação entre os diversos arranjos presentes nas RMs em estudo, por meio do estabelecimento de uma pontuação para cada característica considerada importante para o fortalecimento da gestão e da governança democrática. O quadro 1 apresenta os principais aspectos analisados, os elementos utilizados para descrever e quantificar os arranjos e a pontuação conferida a cada um.

O objetivo dessa análise foi buscar parâmetros objetivos que permitissem não apenas quantificar a fragilidade e a fragmentação institucional para gestão e governança das RMs, já identificadas em outros trabalhos, como produzir uma comparação dos arranjos e articulações entre as RMs em estudo.

Vale salientar, contudo, que não há, no quadro analítico proposto, a pretensão de oferecer uma análise qualitativa dos sistemas de gestão metropolitanos ou das articulações institucionais. Mesmo assim, acredita-se que a análise apresentada pode subsidiar um retrato mais preciso da situação precária da gestão metropolitana no Brasil, ainda que não propicie o aprofundamento de aspectos qualitativos que a caracterizam.

QUADRO 1

Arranjos institucionais de gestão metropolitana: componentes, indicadores e pontuação para análise comparada de quinze regiões metropolitanas (RMs)

Componentes do arranjo institucional	Aspectos avaliados	Indicadores	Critério de quantificação/pontuação
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.1) Instâncias responsáveis pela gestão da RM	Instância para gestão exclusiva da RM (1)	- 1 ponto para órgão específico e exclusivo de gestão da RM; - 0 ponto para órgão genérico, com atribuições que extrapolam a gestão da RM.
		Tempo de operação na função – anos (2)	- 4 pontos para 30 < x =< 40 anos; - 3 pontos para 20 < x =< 30; - 2 pontos para 10 < x =< 20; - 1 ponto para 1 < x =< 10.

(Continua)

(Continuação)

Componentes do arranjo institucional	Aspectos avaliados	Indicadores	Critério de quantificação/pontuação
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.1) Instâncias responsáveis pela gestão da RM	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual (3)	- 4 pontos para $x=1$; - 3 pontos para $x=2$; - 2 pontos para $x=3$; - 1 ponto para $x=4$; - 0 ponto para $x \geq 5$.
		Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM (exclusivas ou não) (4)	- 2 pontos para cada instância de gestão exclusiva da RM; - 1 ponto para cada instância de gestão não exclusiva.
	Subtotal de instâncias responsáveis pela gestão da RM – peso 2		(Subtotal instâncias) = $(1+2+3+4) * 2$
	1.2) Fundo instituído por lei/decreto	Instituição de Fundo por Lei / Decreto (5)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto
		Tempo de existência (6)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$; - 2 para $10 < x \leq 20$ - 1 para $1 < x \leq 10$
		Alimentação (7)	- Fundo: nunca alimentado = 0 ponto; - Alimentado apenas para ações de planejamento e gestão = 2 pontos; - Alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos = 4 pontos
	Subtotal do fundo instituído por lei/decreto		(Subtotal fundo) = $5+6+7$
	1.3) Conselho consultivo instituídos por lei/decreto	Instituição por lei / decreto (8)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto
		Tempo de operação (9)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$; - 2 para $10 < x \leq 20$; - 1 para $1 < x \leq 10$.
		Última reunião com registro em ata (10)	- Há mais de 10 anos = 0 ponto; - Há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; - Há mais de 6 meses até 1 ano = 2 pontos; - Há até 6 meses = 4 pontos; - S/I= 0 ponto
Nunca operou (11)		Cons. Consultivo nunca operou: -1 ponto	
1.3.1) Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	Instituição por lei/decreto (12)	- não instituído = 0 ponto; - instituído = 1 ponto	
	Tempo de operação (13)	- 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; - 3 pontos para $20 > x \leq 30$; - 2 para $10 < x \leq 20$; - 1 para $1 < x \leq 10$.	
	Participação da sociedade civil no conselho deliberativo (14)	- Há participação social = 4 pontos; - Não há participação social = 0 pontos	
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.3.1) Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	Última reunião com registro em ata (15)	- Há mais de 10 anos = 0 ponto; - Há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; - Há mais de 6 meses até 1 ano = 2 pontos; - Há até 6 meses = 4 pontos; - S/I= 0 ponto
		Nunca operou (16)	Cons. Deliberativo nunca operou: -1 ponto
	Subtotal de conselhos		Subtotal conselhos = $8+9+10+11+12+13+14+15+16$

(Continua)

(Continuação)

Componentes do arranjo institucional	Aspectos avaliados	Indicadores	Critério de quantificação/pontuação
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.4) Financiamento	Existência de programas específicos para a RM no orçamento – PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015	1 ponto para cada programa citado
1) Sistema de gestão institucionalizado	1.5) Instrumentos de planejamento	Plano de desenvolvimento metropolitano – vigente ou em elaboração na última década	- 2 pontos para sim; - 1 ponto para “em elaboração”; - 0 ponto para não existente
Subtotal do sistema de gestão institucionalizado			Subtotal institucionalização = subtotais (instâncias + fundo + conselhos + financiamento + instrumentos)
Articulação de entes e atores para governança da RM	Formas de articulação para governança metropolitana	Consórcios intermunicipais	- 2 pontos para cada articulação citada
		Articulações específicas para gestão de FPIC	
		Outras articulações	
Subtotal da articulação de entes e atores para governança da RM			Soma de todas as articulações
Pontuação final			Pontuação final: soma dos subtotais anteriores

Elaboração dos autores.

Considerando as perspectivas e os elementos analíticos apresentados no quadro 1, e visando potencializar a análise comparativa, oferecendo ao leitor um tipo ideal de referência, foram desenhadas duas RMs hipotéticas, as quais contariam com grande adensamento institucional e forte articulação para gestão e governança metropolitanas, segundo os mesmos componentes e critérios utilizados na análise dos casos concretos.

Para compor o quadro de referência dessas RMs hipotéticas, foram pensadas duas possibilidades: uma RM de “primeira geração”, instituída na década de 1970, e outra mais recente, delimitada após a Constituição de 1988, na década de 2000. Ambas manteriam forte adensamento e coesão institucional para sua gestão, sem rotatividade de instâncias exclusivas responsáveis, da data de criação até os dias atuais. Ou seja, o *arranjo ideal*, em termos de desenho institucional, contaria com:

- instância de gestão exclusiva, mantida com a mesma estrutura desde a criação, identificada como uma secretaria estadual específica para a gestão da RM;
- instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, incluindo: agência; assembleia³ e ao menos cinco órgãos setoriais metropolitanos destinados à gestão das principais FPICs, ou seja, aquelas mais diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano metropolitano: transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo;⁴

3. Tal composição foi inspirada na estrutura de gestão da RM de Belo Horizonte, na qual a agência é o órgão exclusivo de execução da gestão e a assembleia é o órgão colegiado de gestão, com representação dos entes que compõem a RM.

4. A função “resíduos sólidos” foi destacada da função “saneamento” devido à relevância da questão na realidade das metrópoles brasileiras, bem como à existência de experiências de cooperação para sua gestão.

- fundos operantes e alimentados com recursos destinados tanto ao planejamento e à gestão metropolitanos quanto a uma carteira de investimentos estruturais em projetos e infraestrutura;⁵
- conselhos deliberativo e consultivo, o primeiro com participação da sociedade civil, ambos atuando desde a criação da RM, com frequência mínima de reuniões registradas em ata (ao menos uma reunião nos últimos seis meses);
- programas específicos para a RM nos dois últimos orçamentos plurianuais estaduais – 2008-2011 e 2012-2015. Foram pensados ao menos sete programas: um para cada FPIC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; além de dois para planejamento e gestão;
- planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; e
- diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais entre entes e atores para a governança, incluindo ao menos: quinze consórcios (dois para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; mais um consórcio para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); doze tipos de articulação para gestão de FPIC (um para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; dois para planejamento e gestão da RM; uma articulação para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura e meio ambiente); dez outros tipos, entre: comissões, comitês, conselhos, fóruns e associações de municípios.

3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS ARRANJOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS

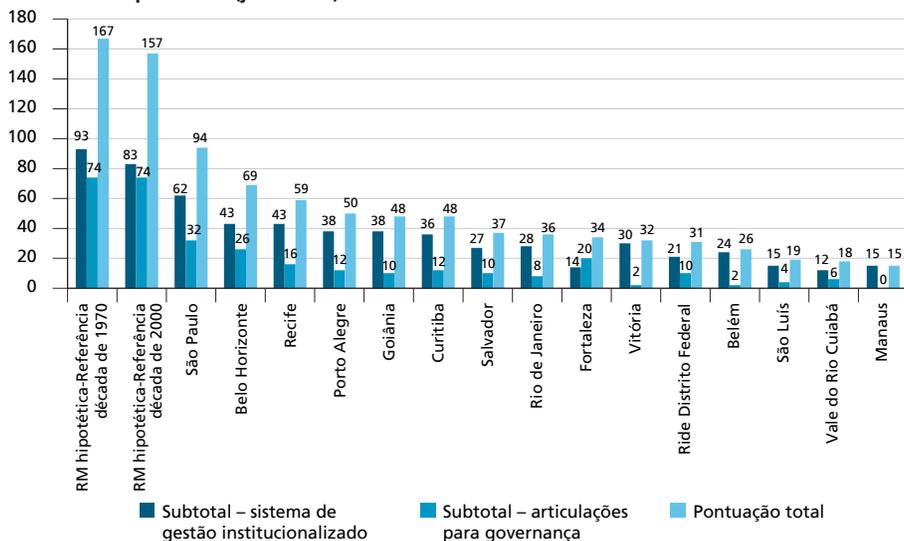
A análise comparativa dos arranjos de gestão e governança metropolitanas, compostos pelos sistemas de gestão institucionalizados e pelo conjunto de articulações entre atores e entes para governança, constante nos quadros A.1 a A.8 do apêndice A, mostra que nenhuma das RMs em estudo alcançaria o resultado de referência dos casos hipotéticos de alta densidade e coesão institucional. As RMs hipotéticas teriam uma pontuação de, respectivamente, 167 pontos, para o caso das RMs instituídas na década de 1970, e 157 pontos para as RMs da década de 2000.

A região metropolitana que alcançou a maior pontuação foi a RM de São Paulo, que atingiu 94 pontos, ou seja, pouco mais que 56% da RM de referência – pontuação máxima (gráfico 1).

5. Devido à heterogeneidade e precariedade dos fundos hoje vigentes nas RMs, bem como da dificuldade de identificar montantes de investimento destinados especificamente a essas regiões, visando a soluções integradas no território, não foi possível delimitar valores de referência para a avaliação do grau de importância desses fundos para o desenvolvimento metropolitano. Os casos estudados, no entanto, permitiram a identificação de dois padrões de alimentação dos fundos: o primeiro quando constam apenas recursos para planejamento e gestão; e o segundo quando constam recursos para planejamento, gestão e intervenções físicas, como obras e projetos de infraestrutura. O segundo padrão, em regra, apresenta montante de recursos mais significativo que o primeiro.

GRÁFICO 1

Arranjos institucionais de gestão metropolitana: pontuação das RMs em estudo e das RMs hipotéticas (jun. 2013)



Elaboração dos autores.

O gráfico 1 demonstra a pontuação atingida por cada RM, segundo a metodologia utilizada, cujos resultados detalhados se encontram nos quadros do apêndice A. Nas barras coloridas, pode-se observar a composição da pontuação referente às características do sistema de gestão institucionalizado ou à quantidade e diversidade de articulações para governança. Percebe-se que o aparato institucional corresponde sempre à maior pontuação, exceto nos casos hipotéticos, em que ocorre maior equilíbrio entre os dois componentes.

De forma resumida, os resultados para o conjunto de quinze RMs, segundo os principais pontos avaliados, estão expressos no quadro 2.

QUADRO 2

Caraterísticas do sistema de gestão institucionalizado nas quinze RMs (jun. 2013) (Em %)

Elementos presentes no arranjo e/ou nas articulações para governança metropolitana	(%)
Instância para gestão exclusiva da RM	47
Fundo instituído por lei/decreto	73
Fundo instituído por lei/decreto, mas nunca alimentado	60
Fundo instituído por lei/decreto, alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	33
Fundo instituído por lei/decreto, alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos	7
Conselho deliberativo instituído por lei/decreto	80
Conselho deliberativo instituído por lei/decreto com participação da sociedade civil	33
Não há registro de reunião do conselho deliberativo no último ano	67

(Continua)

(Continuação)

Elementos presentes no arranjo e/ou nas articulações para governança metropolitana	(%)
Conselho consultivo instituído por lei/decreto	40
Não há registro de reunião do conselho consultivo no último ano	67
Há programas específicos para a RM nos orçamentos/PPAs (2008-2011 e 2012-2015)	87
Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado ou em elaboração	33
Há articulações para governança metropolitana	93

Elaboração dos autores.

Da leitura desse quadro, pode-se perceber que, em geral, as porcentagens relativas à existência dos elementos para gestão metropolitana são relativamente baixas:

- apenas 47% das RMs contam com instância exclusiva de gestão; apesar de a maioria (80%) ter conselho deliberativo instituído legalmente;
- 73% possui fundo legalmente instituído, mas 60% destes fundos nunca foram alimentados;
- 80% possui conselho deliberativo instituído, mas apenas 33% prevê a participação da sociedade civil, e dois terços não tiveram reunião no último ano; e
- somente um terço das RMs possuem, ou estão elaborando, seus planos metropolitanos.

Ou seja, ainda que a pesquisa tenha se concentrado na identificação e na caracterização de aspectos formais, sem arguir sobre aspectos qualitativos desses arranjos, as principais RMs do país mostram um quadro de institucionalização frágil. Apesar de haver casos em que ocorre formalização/institucionalização de alguns dos elementos avaliados, mas sem que isto se traduza num sistema de operação continuada.

Há que se registrar, contudo, alguns resultados positivos: 87% apresenta ao menos um programa orçamentário exclusivo para a RM; e 93% registra ao menos uma articulação para governança. No entanto, como já foi salientado anteriormente, tais dados são quantitativos, uma vez que não foi possível avaliar o peso de tais programas frente aos orçamentos estaduais nem a execução orçamentária, tampouco o grau de operação e influência dessas articulações na tomada de decisão, visando à garantia dos interesses públicos no espaço metropolitano.⁶

Olhando um pouco mais detidamente para os resultados encontrados, observa-se que dois indicadores específicos caracterizam com clareza a fragilidade e a fragmentação da governança metropolitana: o tempo de operação e o número de instâncias responsáveis pela gestão da RM.

6. Tal avaliação se dará ao longo da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, especialmente nas análises da gestão e da governança das FPICs selecionadas: transporte, uso do solo e saneamento socioambiental, que compõem o componente 1.2 do trabalho.

O primeiro indicador, que trata do tempo de operação da instância de gestão, mostra, na maioria dos casos, a prevalência de instituições com pouco tempo de existência, de um a dois anos, como expresso no gráfico 2. Tal dado demonstra que há grande rotatividade na estrutura de gestão da instância formalmente designada pelos governos estaduais para o planejamento e a gestão da RM. Esta característica é identificada tanto nas RMs de primeira geração quanto nas mais recentes.

Da mesma forma, o dado sobre o número de instâncias que já tiveram a função de gestão metropolitana demonstra a fragilidade institucional dos arranjos institucionais: a maioria das RMs contou com três a seis instâncias de gestão (gráfico 3). Apenas quatro RMs tiveram apenas uma instância de gestão desde a sua instituição, sendo que, deste grupo, apenas Curitiba manteve tal estrutura desde a década de 1970. As demais são RMs recentes, com sistemas incipientes ou ainda não consolidados: São Luís, Vitória e Manaus.

GRÁFICO 2
Tempo de operação da instância responsável pela gestão da RM (jun. 2013)

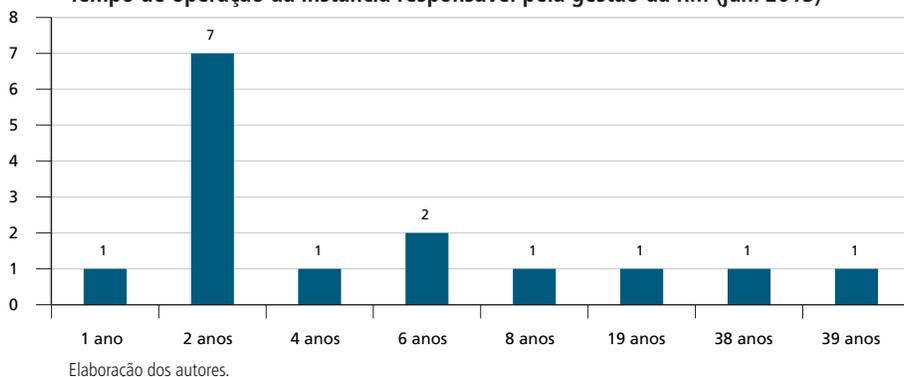
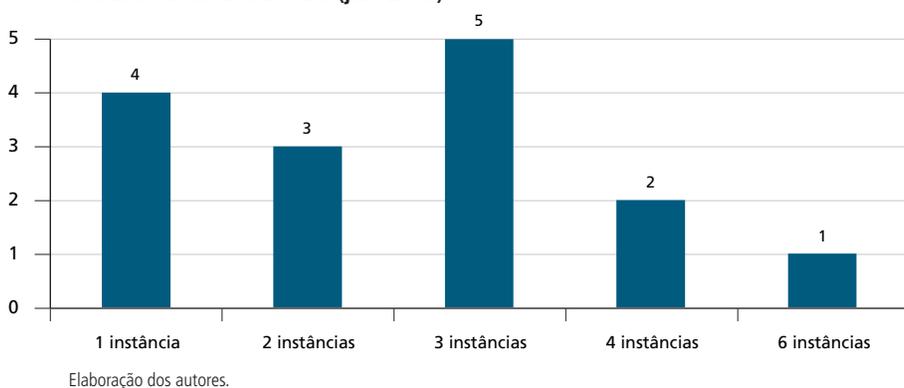


GRÁFICO 3
Número de instâncias responsáveis pela gestão da RM desde a sua instituição, incluindo a instância atual (jun. 2013)

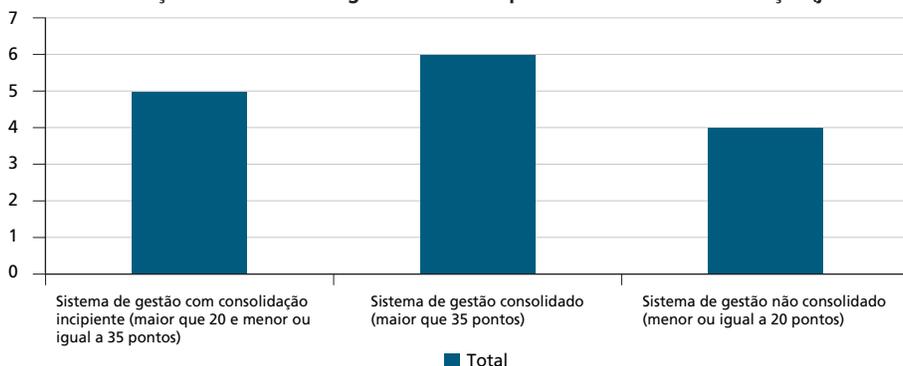


4 CONSTRUINDO TIPOLOGIAS PARA OS ARRANJOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Com base nos resultados da análise descritiva e comparativa, construiu-se uma proposta de tipologias para as RMs em análise, levando em consideração as diferentes perspectivas analíticas balizadoras deste estudo.

No que diz respeito aos aspectos ligados à existência de um “sistema de gestão institucionalizado”, foram estabelecidos três estágios: consolidado; em consolidação/ou de consolidação incipiente; e não consolidado. O gráfico 4 apresenta a distribuição das quinze RMs entre as tipologias criadas.⁷

GRÁFICO 4
Classificação dos sistemas de gestão das RMS quanto ao nível de consolidação (jun. 2013)



Elaboração dos autores.

Por um lado, percebe-se que o grupo de RMs com sistema de gestão consolidado representa 40% dos casos, sendo que cinco dessas RMs, como se verá a seguir, pertencem ao grupo de RMs criadas na década de 1970.

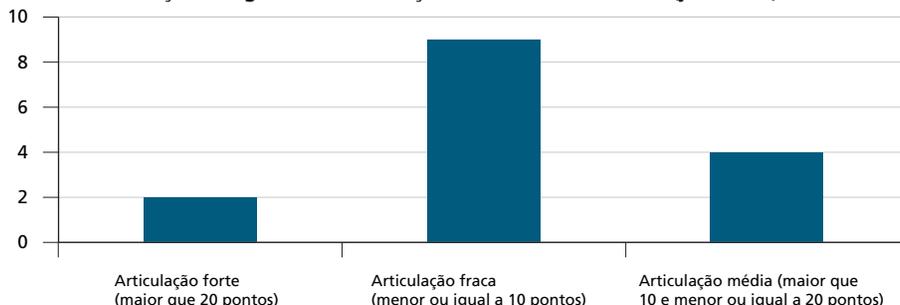
Por outro lado, se se considerar que essas quinze RMs são as mais importantes e significativas do país, surpreende a constatação de que 60% delas não se encontram ainda consolidadas, do ponto de vista institucional, e que mais de um quarto destas RMs, na verdade, possui sistemas de gestão não consolidados.

Em relação à “articulação de entes e atores para governança da RM”, a classificação se deu em três graus relativos: forte, média e fraca.⁸ O gráfico 5 apresenta a distribuição das quinze RMs entre os graus de articulação propostos.

7. Tais classificações foram delimitadas por meio do estabelecimento de intervalos relativos de pontuação. Para o *sistema de gestão institucionalizado*, dado que a média e a mediana de pontuação foram, respectivamente, 29 e 28, foram considerados: *consolidados* aquelas com pontuação maior que 35 pontos; *em consolidação incipiente* aquelas com pontuação maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos; e *não consolidado* aquelas com pontuação menor ou igual a 20 pontos.

8. Para as *articulações para governança*, dado que a média e a mediana de pontuação foram, respectivamente, 11 e 10, foram considerados: *articulação forte* aquelas com pontuação maior que 20 pontos; *articulação média* aquelas com pontuação maior que 10 e menor ou igual a 20 pontos; e *articulação fraca* aquelas com pontuação menor ou igual a 10 pontos.

GRÁFICO 5
Classificação dos graus de articulação institucional nas RMs (jun. 2013)



Elaboração dos autores.

De forma ainda mais contundente, o gráfico 5 mostra que 60% das RMs apresentam um grau fraco de articulações institucionais para a governança. Apenas duas RMs apresentam um grau forte e quatro RMs, um grau médio, cumprindo destacar que todas estas seis RMs fazem parte do grupo daquelas criadas na década de 1970.

A análise relativa permite visualizar grupos de RMs, conforme a tipologia proposta, o que é apresentado no quadro 3.

Um primeiro grupo é composto pelas RMs que, em relação às demais, apresentam sistemas de gestão *consolidados*, com graus diferenciados de articulação para governança. Tal grupo é formado por RMs de primeira geração – São Paulo e Belo Horizonte (com articulação *forte*); e Recife, Porto Alegre e Curitiba (com articulação *média*) – e também pela RM de Goiânia (com articulação *fraca*). Este resultado indica que as RMs instituídas com critérios nacionais, na década de 1970 – e que correspondem às *metrópoles* da REGIC (IBGE, 2008) –, apresentam arranjos mais consolidados, bem como número e diversidade significativos de articulações entre entes e atores para sua governança.

QUADRO 3
Tipologias de regiões metropolitanas, a partir dos arranjos institucionais de gestão identificados

		Sistema de gestão institucionalizado		
		Consolidado	Consolidação incipiente	Não consolidado
Articulação para governança	Forte	RM de São Paulo RM de Belo Horizonte		
	Média	RM de Recife RM de Porto Alegre RM de Curitiba		RM de Fortaleza
	Fraca	RM de Goiânia	RM de Salvador RM de Rio de Janeiro RM de Vitória Ride/DF RM de Belém	RM de Cuiabá RM de Manaus RM de São Luís

Elaboração dos autores.

Outro grupo de RMs apresenta sistemas *em consolidação* ou de *consolidação incipiente*, mas com *fraca* articulação para governança. Tal grupo é composto, em sua maioria, também por algumas importantes RMs de primeira geração – Salvador, Rio de Janeiro e Belém –, além de Vitória e da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (Ride/DF).

Por fim, há um terceiro grupo, que se caracteriza por um sistema de gestão ainda *não consolidado*, envolvendo RMs com *média* ou *fraca* articulação para governança. Neste grupo, encontram-se as RMs de Cuiabá, Manaus e São Luís, recentemente criadas e ainda com fragilidades institucionais e de articulação.

5 DAS TIPOLOGIAS ÀS HIPÓTESES DE INVESTIGAÇÃO: ALGUMAS NOTAS PROVOCATIVAS

O estudo dos doze espaços metropolitanos da REGIC (IBGE, 2008) e de três aglomerados dinâmicos (que são, institucionalmente, regiões metropolitanas) mostra que há uma grande diversidade de arranjos institucionais e articulações, em diferentes estágios de formalização, no âmbito das principais RMs do país.

Entre as RMs da década de 1970, há o predomínio de arranjos institucionais consolidados, mas algumas RMs mais antigas e a grande maioria das RMs mais recentes apresentam um quadro institucional formal ainda não consolidado.

Já do ponto de vista da densidade das articulações institucionais, predominam articulações fracas, especialmente nas RMs mais novas.

Os arranjos identificados, numa análise meramente descritiva e quantitativa, são predominantemente frágeis e pouco consolidados e não se aproximam de uma situação hipotética ideal em nenhum dos casos em análise (ou seja, tomando como parâmetro as RMs hipotéticas), o que atesta a fragilidade e a fragmentação da gestão e da governança metropolitanas, já apontadas por outros estudos.

Sendo estas as principais e mais significativas RMs do país, o quadro geral encontrado neste componente do projeto Governança Metropolitana no Brasil permite dizer que o processo de metropolização no país avançou em termos da formalização de novas RMs (como já foi apontado nos estudos previamente citados); contudo, este processo – que não utiliza critérios e objetivos claros – conforma um quadro de metropolização institucional que não se traduz na efetivação de sistemas de gestão e governança metropolitanas.

Mesmo nas RMs mais antigas, da década de 1970, que comparativamente apresentam resultados relativos melhores, a comparação com o que seria o tipo ideal de RM deixa muito a desejar.

Se hoje esta regionalização não possui efetividade e encontra-se esvaziada como instrumento de gestão e ordenamento territorial, é curioso observar a permanência do processo de metropolização institucional (com a criação de novas RMs país afora).

Cabe questionar, então, se a medida e os parâmetros de análise das estruturas e arranjos de gestão metropolitana não são mais (se um dia o foram) adequados para compreender a questão metropolitana no mundo de hoje.

Se mundo afora ainda prevalecem arranjos institucionais, mecanismos e instrumentos de gestão “tradicionais”, como se pode observar, por exemplo, na Great London ou nas experiências de gestão metropolitana do Canadá, é preciso verificar se tais soluções carecem de uma adaptação às peculiaridades do federalismo à brasileira.

Convém observar, ainda, se a ocorrência de arranjos institucionais não consolidados sugere que a dinâmica metropolitana prescinde deles; e se o Estado teria, no quadro atual, um papel menos relevante na construção do espaço urbano/metropolitano – especialmente onde há baixa institucionalidade. É preciso definir qual o papel do Estado na gestão metropolitana de hoje, especialmente num país federativo como o Brasil, no qual os municípios também são Entes Federados.

A progressiva proliferação de novas articulações institucionais parece sugerir uma alternativa aos arranjos mais “duros” capitaneados pelo Estado. Resta investigar se esta seria uma forma de flexibilização da gestão e do planejamento metropolitanos, mais adaptável aos interesses daqueles que querem produzir um certo tipo de espaço metropolitanos, mais favorável às possibilidades de promoção do crescimento econômico.

Estas são apenas algumas das questões que se encontram no centro do debate sobre a gestão e a governança metropolitanas no Brasil de hoje. Nas próximas duas partes deste livro, ao ler as experiências e os relatos produzidos a diversas mãos, vale a pena manter tais questões em mente e arguir, nas entrelinhas de cada capítulo, acerca da qualidade da gestão metropolitana no país.

Ainda que os autores desses capítulos possam estar perigosamente próximos de seus “objetos”, o esforço de reflexão e a genuína inquietação do investigador se fez presente nas colaborações recebidas, e tais relatos/análises constituem um importante testemunho dos desafios da gestão metropolitana no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federação à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988.

COSTA, Marco Aurélio. Metropolização e fragmentação: paradoxos do desenvolvimento territorial e da gestão contemporânea nas metrópoles brasileiras pós-Constituição de 1988. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 11., 2010. Mendoza. **Anais...** Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, out. 2010.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades** – REGIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6).

APÊNDICE

APÊNDICE A

Síntese: arranjos institucionais de gestão e governança metropolitanas no Brasil

QUADRO A.1

Instâncias responsáveis pela gestão da RM (peso 2)

Referência	Instâncias responsáveis pela gestão da RM											Subtotal instâncias (A+B+C+D)		
	Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Tipo/nome	Instância para gestão exclusiva da RM?	Pontuação (A) ¹	Tempo de operação na função (anos)	Pontuação (B) ²	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual	Instâncias que já tiveram a mesma atribuição	Pontuação (C) ³		Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM atualmente	Pontuação (D) ⁴
São Paulo		SP	1973	Secretarial estadual (SDM)	Sim	1	2	1	3	GEGRAM (1967-75), Empresa/SNM (1975-2011), SDM (2011)	2	Empresa estadual (Emplasa)	2	12
Belo Horizonte		MG	1973	Secretaria Estadual - Extraordinária de Gestão Metropolitana	Sim	1	2	1	4	Plambel (1973/1996); SEDRU/Sup. Assuntos Metrop. (2004-2007); SEDRU/Subsecretaria de Des. Metrop. (2004/2007)	1	Agência, Assembléia	4	14
Recife		PE	1973	Agência estadual (Condepe/Fidem)	Não	0	19	2	4		1	Secretaria estadual (SEPLAG)	1	8
Porto Alegre		RS	1973	Fundação estadual (METROPLAN)	Não	0	38	4	2	Secretaria Especial da Região Metropolitana (1997-99)	3	Gabinete de Governança da RMPA	2	18

(Continua)

Referência	Instâncias responsáveis pela gestão da RM											Subtotal instâncias (A+B+C+D)	
	Ano de instituição	Tipo/nome	Instância para gestão exclusiva da RM?	Pontuação (A) ¹	Tempo de operação na função (anos)	Pontuação (B) ²	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual	Instâncias que já tiveram a mesma atribuição	Pontuação (C) ³	Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM atualmente	Pontuação (D) ⁴		
Região metropolitana	UF	Ano de instituição											
Goiânia	GO	1999	Secretaria estadual (SEDRM/G/Codemetro)	Sim	1	2	1	3	SEPLAN (1999); Secretaria das Cidades (2005)	2	Câmara Deliberativa de Transportes, Coletivos (1999); Cia Metrop. de Transp. Coletivos (2003); Rede Metropolitana de Transportes Coletivos;	6	20
Curitiba	PR	1973	Autorquia Estadual (COMIEC)	Sim	1	39	4	1		4		0	18
Salvador	BA	1973	Secretaria Estadual (Sedur)	Não	0	4	1	2	CONDER/SEPLANTEC(1974);	3		0	8
Rio de Janeiro	RJ	1974	Comitê estadual	Sim	1	1	1	6	FUNDREM (1975/1989); SECDREM (1983/1987); Sedur (1987/1995); Sebam/Sedebriem (1995/2003); SEDEB 2003	0	Fórum COMPERI (Leste Fluminense), Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado do Rio de Janeiro (AMTU)	3	10
Fortaleza	CE	1973	Secretaria Estadual das Cidades/Secretaria do Planejamento e Gestão	Não	0	6	1	3	AUMEF (1973/91); Seinfra/SEPLAN (1999/03); SLD/SEPLAN (2003/07)	2		0	6

(Continua)

Referência	Instâncias responsáveis pela gestão da RM											Subtotal instâncias (A+B+C+D)	
	UF	Ano de instituição	Tipo/nome	Instância para gestão exclusiva da RM?	Pontuação (A) ¹	Tempo de operação na função (anos)	Pontuação (B) ²	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual	Instâncias que já tiveram a mesma atribuição	Pontuação (C) ³	Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM atualmente		Pontuação (D) ⁴
Região metropolitana													
Vitória	ES	1995	COMDEVIT	Sim	0	8	1	1		4	Sepam; IJSN; Comitê Gestor do COMDEVIT	4	18
Ride do Distrito Federal	DF	1998	Ministério da Integração Nacional/Coaride/Sudeco	Não	0	2	1	3	SEPRE/Coaride (1998/2000); MI/Coaride/SCO (2000/2011)	2	MP; Casa Civil; GDF; Gov. MG; Gov. GO; AMAB	6	18
Belém	PA	1973	Secretaria Estadual – SEIDURB	Não	0	2	1	3	Codem (1970); SEBUB (1999); SEIR (2007); SEBURD/SEIDURB (2011)	2	Órgão estadual (NGTM)	2	10
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	Secretaria Estadual - SECID/Sec. Adj. Plan. Urb. e Gest. Metrop.	Não	0	2	1	2	Seplan /Sup. Plan. e Gest. Metrop (2009); SECID / Sup. Plan. e Gest. Metrop (2010).	3	CAM (2012)	1	10
São Luís	MA	1998	Secretaria Adjunta de Assuntos Metropolitanos	Sim	1	2	1	1		4	Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (Sadem)	1	14
Manaus	AM	2007	Secretaria Estadual de Planejamento	Não	0	6	1	1		4		0	10

(Continua)

Referência	Instâncias responsáveis pela gestão da RM											Subtotal instâncias (A+B+C+D)	
	Ano de instituição	Tipo/nome	Instância para gestão exclusiva da RM?	Pontuação (A) ¹	Tempo de operação na função (anos)	Pontuação (B) ²	Número de instâncias que já tiveram a mesma atribuição, incluindo a atual	Instâncias que já tiveram a mesma atribuição	Pontuação (C) ³	Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM atualmente	Pontuação (D) ⁴		
Região metropolitana	UF												
Hipotética – Referência década de 2000	2000	Secretaria estadual	Sim	1	13	2	1		4	Agência; Assembléia; E 5 órgãos setoriais metropolitanos para as principais FPI/CS de Transportes, resíduos sólidos, saneamento (água, esgoto e drenagem), habitação e uso do solo	14	42	
Hipotética – Referência década de 1970	1973	Secretaria estadual	Sim	1	40	4	1		4	Agência; Assembléia; E 5 órgãos setoriais metropolitanos para as principais FPI/CS de transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), habitação e uso do solo	14	46	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Instância de gestão exclusiva da RM: 1 ponto para órgão específico e exclusivo de gestão da RM; 0 para órgão genérico, com atribuições que extrapolam a gestão da RM.

² Tempo de operação da instância: 4 pontos para $30 < x \leq 40$ anos; 3 pontos para $20 < x \leq 30$; 2 pontos para $10 < x \leq 20$ e 1 ponto para $1 < x \leq 10$.

³ Número de instâncias que já tiveram a mesma função: 4 pontos para $x=1$; 3 pontos para $x=2$; 2 pontos para $x=3$; 1 ponto para $x=4$; 0 ponto para $x>=5$.

⁴ Outras instâncias responsáveis pela gestão da RM: 2 pontos para cada instância de gestão exclusiva da RM; 1 ponto para cada instância não exclusiva.

QUADRO A.2
Fundo

Referência	Fundo										Subtotal fundo (A+B+C)	
	UF	Ano de instituição	Não instituído	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência (anos)	Pontuação (B) ²	Nunca alimentado	Alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	Alimentado para ações de planejamento, gestão, execução de intervenções físicas e projetos		Pontuação (C) ³
São Paulo	SP	1973		1974	1	39	4			X	4	9
Belo Horizonte	MG	1973		2006	1	7	1		X		2	4
Recife	PE	1973		1994	1	19	2		X		2	5
Porto Alegre	RS	1973		1973	1	40	4	S/I			0	5
Goiania	GO	1999		2000	1	13	2	X			0	3
Curitiba	PR	1973	X		0		0				0	0
Salvador	BA	1973		1973	1	40	4		X		2	7
Rio de Janeiro	RJ	1974		1990	1	23	3	X			0	4
Fortaleza	CE	1973		1999	1	14	2	X			0	3
Vitória	ES	1995		2005	1	8	1		X		2	4
Ride do Distrito Federal	DF	1998	X		0		0				0	0
Belém	PA	1973		1976	1	37	4	X			0	5
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	X		0		0				0	0
São Luís	MA	1998	X		0		0				0	0
Manaus	AM	2007		2007	1	6	1		X		2	4

(Continua)

Referência		Fundo										Subtotal fundo (A+B+C)
Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Não instituído	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência (anos)	Pontuação (B) ²	Nunca alimentado	Alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	Alimentado para ações de planejamento, gestão, execução de intervenções físicas e projetos	Pontuação (C) ³	Subtotal fundo (A+B+C)
Hipotética – Referência década de 2000		2000		2000	1	13	2			X	4	7
Hipotética – Referência década de 1970		1973		1973	1	40	4			X	4	9

Elaboração dos autores.

Notas: ¹Fundo: não instituído = 0; instituído = 1.

²Tempo de existência do fundo: 4 pontos para 30 < x =< 40 anos; 3 pontos para 20 > x =< 30; 2 para 10 < x =< 20 e 1 para 1 < x =< 10.

³ Alimentação do Fundo: nunca alimentado = 0; Alimentado para gestão e planejamento = 2; Alimentado para gestão, planejamento e projetos = 4.

QUADRO A.3 Conselho consultivo

Referência	Conselho consultivo										Subtotal conselho consultivo (A+B+C+D)		
	Região Metropolitana	UF	Ano de instituição	Não instituído	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência (anos)	Pontuação (B) ²	Última reunião com registro em ata	Pontuação (C) ³		Nunca operou	Pontuação (D) ⁴
São Paulo		SP	1973		1975	1	38	4	2013	4		0	9
Belo Horizonte		MG	1973	X		0		0		0		0	0
Recife		PE	1973		1994	1	19	2	2008	1		0	4
Porto Alegre		RS	1973	X		0		0		0		0	0
Goiania		GO	1999	X		0		0		0		0	0

(Continua)

(Continuação)

Referência		Conselho consultivo										Subtotal conselho consultivo (A+B+C+D)
Região Metropolitana	UF	Ano de instituição	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência (anos)	Pontuação (B) ²	Última reunião com registro em ata	Pontuação (C) ³	Nunca operou	Pontuação (D) ⁴		
	PR	1973	1974	1	39	4	16/1/2013	4		0	9	
	BA	1973	1973	1	40	4	S/I	0		0	5	
	RJ	1974	1975	1	38	4	S/I	0		0	5	
	CE	1973	X	0		0		0		0	0	
	ES	1995	X	0		0		0		0	0	
	DF	1998	X	0		0		0		0	0	
	PA	1973	1976	1	37	4	S/I	0	X	-1	4	
	MT	2009	X	0		0		0		0	0	
	MA	1998	X	0		0		0		0	0	
	AM	2007	X	0		0		0		0	0	
Hipotética – Referência década de 2000		2000	2000	1	13	2	1/4/2013	4		0	7	
Hipotética – Referência década de 1970		1973	1973	1	40	4	1/4/2013	4		0	9	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Conselho consultivo: não instituído = 0; instituído = 1.

² Tempo de existência do conselho consultivo: 4 pontos para 30 < x =< 40 anos; 3 pontos para 20 > x =< 30; 2 para 10 < x =< 20 e 1 para 1 < x =< 10.

³ Última reunião do conselho consultivo com registro em ata: há mais de 10 anos = 0 ponto; há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; há mais de 6 meses até 1 ano = 2 pontos; há até 6 meses = 4 pontos; s/i= 0 ponto.

⁴ Conselho consultivo nunca operou: -1 pontos.

QUADRO A.4
Conselho deliberativo

Referência		Conselho deliberativo										Subtotal conselho deliberativo (A+B+C+D+E)	Subtotal conselhos		
Região Metropolitana	UF	Ano de instituição	Não instituído	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência	Pontuação (B) ²	Participação da sociedade civil	Pontuação (C) ³	Última reunião com registro em ata	Pontuação (D) ⁴	Nunca operou	Pontuação (E) ⁵		
São Paulo	SP	1973		1975	1	38	4	Não	0	2013	4		0	9	18
Belo Horizonte	MG	1973		2007	1	6	2	Sim; 2/16	4	2012 (final)	4		0	11	11
Recife	PE	1973		1994	1	19	2	5 câmaras técnicas setoriais, com participação da sociedade civil, e função de apoio ao conselho	4	2008	1		0	8	12
Porto Alegre	RS	1973		2011	1	2	2	Sim	4	Nov./2012	4		0	11	11
Goiânia	GO	1999		2000	1	13	2	Sim; 2/43	4	13/11/2012	4		0	11	11
Curitiba	PR	1973		1974	1	39	4	Não	0	24/08/2011	1		0	6	15
Salvador	BA	1973		1973	1	40	4	Não	0	S/I	0		0	5	10
Rio de Janeiro	RJ	1974		1975	1	38	5	Não	0	S/I	0		0	6	11
Fortaleza	CE	1973		1999	1	14	3	Não	0	2004	1		0	5	5
Vitória	ES	1995		2005	1	8	1	Sim; 3/17	4	S/I	0		0	6	6
Ride do Distrito Federal	DF	1998		1998	1	15	2	Não	0	S/I	0		0	3	3
Belém	PA	1973		1976	1	37	4	Não	0	S/I	0	X	-1	4	8
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	X		0		0		0		0		0	0	0
São Luís	MA	1998	X		0		0		0		0		0	0	0
Manaus	AM	2007	X		0		0		0		0		0	0	0

(Continua)

(Continuação)

Referência	Conselho deliberativo										Subtotal conselho deliberativo (A+B+C+D+E)	Subtotal conselho Subtotal conselhos				
	Região Metropolitana	UF	Ano de instituição	Não instituído	Instituído por lei/decreto em	Pontuação (A) ¹	Tempo de existência	Pontuação (B) ²	Participação da sociedade civil	Pontuação (C) ³			Última reunião com registro em ata	Pontuação (D) ⁴	Nunca operou	Pontuação (E) ⁵
Hipotética – Referência década de 2000			2000		2000	1	13	2	Sim	4	01/04/2013	4		0	11	18
Hipotética – Referência década de 1970			1973		1973	1	40	4	Sim	4	01/04/2013	4		0	13	22

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Conselho deliberativo: não instituído = 0; instituído = 1.

² Tempo de existência do conselho deliberativo: 4 pontos para 30 < x =< 40 anos; 3 pontos para 20 < x =< 30; 2 para 10 < x =< 20 e 1 para 1 < x =< 10.

³ Participação da sociedade civil no conselho deliberativo: sim = 4 pontos; não = 0 pontos.

⁴ Última reunião do conselho deliberativo com registro em ata: há mais de 10 anos = 0 ponto; Há mais de 1 até 10 anos = 1 ponto; Há mais de 6 meses até 1 ano = 1 ponto; Há até 6 meses = 4 pontos; S/N= 0 ponto.

⁵ Conselho deliberativo nunca operou: -1 pontos.

QUADRO A.5 Financiamento

Referência	Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Financiamento		Subtotal financiamento ¹
				Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011)	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015)	
São Paulo	SP	1973	Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011)	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015)	11 programas: 1) Implantação de reservatórios de retenção – piscinões; 2) Recuperação e conservação dos mananciais do Alto Tietê; 3) Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário Urbano; 4) Provisão e Requalificação de Moradias; 5) Rodoanel - Trecho Sul; 6) Ampliação, Recuperação e Modernização da Malha Viária; 7) Expansão e Gestão do Transporte de Baixa e Média Capacidade – Pitu; 8) Expansão, Modernização e Operação do Transporte Ferroviário - Pitu - Trens Metropolitanos; 9) Sistema Viário de Interesse Metropolitanano - Sivism (EMTU); e 10) Execução da obra do Ferroanel - Tramos Sul e Norte; e 11) Implantação, Ampliação e Modernização de Aeroportos.	22

(Continua)

Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Referência	Financiamento		Subtotal financiamento ¹
				Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011)	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015)	
Belo Horizonte	MG	1973	Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011) 6 programas: 1) Assessoramento Técnico e Apoio à gestão Metropolitana; 2) Implantação do Hospital Metropolitano de Belo Horizonte; 3) Implementação dos Terminais Metropolitanos de Integração de Transportes; 4) Integração do planejamento metropolitano; 5) Sistema de informações Metropolitanas; e 6) Planos, programas e projetos de desenvolvimento integrado metropolitano.	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015) 6 programas: 1) Sistema de informação metropolitana; 2) Nova Metrópole - expansão da mobilidade urbana da RMBH; 3) Apoio técnico aos municípios da RMBH para ordenamento territorial metropolitano; 4) Regulação da expansão urbana da RMBH metropolitana; 5) Redução e valorização de resíduos – RMBH; e 6) Programa Gestão Metropolitana.	12	
Recife	PE	1973	8 programas: 1) Planejamento metropolitano; 2) Gestão Metropolitana; 3) Infraestrutura em áreas de baixa renda; 4) Prometropole II; 5) Viva o Morro; 6) Saneamento (água/esgotamento); 7) Porto de Suape; e 8) Arena Pernambuco, entre outros.	8 programas: 1) Planejamento metropolitano; 2) Gestão Metropolitana; 3) Infraestrutura em áreas de baixa renda; 4) Prometropole II; 5) Viva o Morro; 6) Saneamento (água/esgotamento); 7) Porto de Suape; e 8) Arena Pernambuco, entre outros.	16	
Porto Alegre	RS	1973	Programa de Desenvolvimento Urbano e Regional; e Sistema de Transportes Metropolitano	Programa Estadual de Planejamento; e Desenvolvimento Metropolitano, Regional e Municipal	4	
Goiania	GO	1999	Mobilidade na RM e municípios de médio porte; e Planejamento e Infraestrutura Metropolitana	Programa de Desenvolvimento da RMG; e Programa Veículo Leve sobre Trilhos (VIT)	4	
Curitiba	PR	1973	Desenvolvimento regional e metropolitano	Não	1	
Salvador	BA	1973	Território de Identidade Metropolitano de Salvador (envolve 10 dos 13 municípios da RMS)	Território de Identidade Metropolitano de Salvador (envolve 10 dos 13 municípios da RMS)	2	
Rio de Janeiro	RJ	1974	Sim	Sim	2	
Fortaleza	CE	1973	Não	Não	0	
Vitória	ES	1995	Sim	Sim	2	
Ride do Distrito Federal	DF	1998	Não	Não	0	
Belém	PA	1973	Não	Programa Integração Metropolitana	1	
Vale do Rio Curubá	MT	2009	Programa Desenvolvimento da RMVRC	Programa Desenvolvimento da RMVRC	2	
São Luís	MA	1998	Não	Implantação de Sistema de Gestão da RM	1	
Manaus	AM	2007	S/I	Desenvolvimento da RMM	1	
Hipotética – Referência década de 2000		2000	7 programas: 1 para cada FPC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM	7 programas: 1 para cada FPC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM	14	

(Continua)

(Continuação)

Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Referência		Financiamento		Subtotal financiamento¹
			Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011)	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015)			
Hipotética – Referência década de 1970		1973	Há programas específicos para a RM no orçamento (2008-2011) 7 programas: 1 para cada PPC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM)	Há programas específicos para a RM no orçamento (2012-2015) 7 programas: 1 para cada PPC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM)			14

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Atribuiu-se 1 ponto para cada programa citado.

QUADRO A.6 Instrumentos de planejamento

Referência	UF	Ano de instituição	Instrumentos de planejamento		Subtotal plano¹	Subtotal institucionalização²
			Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado na última década?	Em contratação/Em elaboração		
São Paulo	SP	1973	Em contratação/Em elaboração		1	62
Belo Horizonte	MG	1973	Sim		2	43
Recife	PE	1973	Sim		2	43
Porto Alegre	RS	1973	Não		0	38
Goânia	GO	1999	Não		0	38
Curitiba	PR	1973	Sim		2	36
Salvador	BA	1973	Não		0	27
Rio de Janeiro	RJ	1974	Em contratação/Em elaboração		1	28
Fortaleza	CE	1973	Não		0	14
Vitória	ES	1995	Não		0	30
Ride do Distrito Federal	DF	1998	Não		0	21
Belém	PA	1973	Não		0	24
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	Não		0	12
São Luís	MA	1998	Não		0	15
Manaus	AM	2007	Não		0	15
Hipotética – Referência década de 2000		2000	Sim		2	83

(Continua)

Referência		Ano de instituição		Instrumentos de planejamento		Subtotal institucionalização ²	
Região metropolitana	UF	Ano de instituição		Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado na última década?		Subtotal plano ¹	
Hipotética – Referência década de 1970		1973		Sim		2	
				93			

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Atribuiu-se 2 pontos para sim; 1 ponto para "em elaboração"; e 0 ponto para não.

² Compreende a soma dos subtotais: Instâncias + Fundo + Conselhos + Financiamento + Instrumentos.

QUADRO A.7 Articulações para governança metropolitana

Referência	Articulações para governança metropolitana						Subtotal outras articulações ¹
	Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Consórcios intermunicipais	Articulação para gestão de FPIC	Outras	
São Paulo	SP	1973	11 consórcios de municípios, sendo: 2 sobre aterro; 2 de bacia hidrográfica; 1 de saúde; e 6 de desenvolvimento.	Câmara Técnica de Logística e Transportes (2012), duas câmaras temáticas especiais; aeroporto e Copa do Mundo.	Conselho Consultivo da sub-região Sudoeste; Agenda Metropolitana - fóruns regionais em que são anunciados os principais investimentos regionais.	32	
Belo Horizonte	MG	1973	Cibapar: Consórcio Intermunicipal da Vacia do Rio Paraopeba; Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba – Cismep; Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde da Região Metropolitana de Belo Horizonte – CIAS; Rede 10 - convênio entre BH + 8 prefeituras limitrofes + Betim (para buscar soluções para problemas comuns: cidade digital e nota fiscal eletrônica).	Projeto Transporte sobre Trilhos (PPP); Comissão de Gestão Territorial; Projeto Gestão dos Resíduos Sólidos de Saúde e Construção Civil (C/ JICA); PPP de resíduos sólidos urbanos.	Conferência Metropolitana; Colegiado Metropolitano; Comitê Técnico de Mobilidade; Frente Metropolitana (sociedade civil) e Frente de Veradores Metropolitanos (Freven); Granbel; Associação de Municípios.	26	
Recife	PE	1973	Grande Recife Consórcio de Transportes.	Pacto Metropolitano (2013); PPP Saneamento (em projeto); PPP Cidade da Copa; PPP Praia do Palva.	Fórum Suape Global (Fórum de executivos atuação Porto Suape); Projeto Diálogos para o Desenvolvimento Social em Suape/UJPE/Petrobras; Centro de Mulheres do Cabo.	16	

(Continua)

Referência		Articulações para governança metropolitana				Subtotal outras articulações¹
Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Consortórios intermunicipais	Articulação para gestão de FPIC	Outras	
Porto Alegre	RS	1973	Pró-Sinos; Consórcio público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL).		Federação das Associações dos Municípios de Porto Alegre (FAMURS); Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); Comitês Regionais; Comitês de Rios e Bacias.	12
Goiania	GO	1999	Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte; Consórcio da RMTC.	Grupo executivo de implantação do Programa Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) – Lei nº 17.842 de 4/12/2012.	Fórum Mobilidade Urbana RMG; Projeto PPP VLT.	10
Curitiba	PR	1973	Conselho (Gestão de Resíduos Sólidos); COMESP (Saúde).	URBS; Sistema de Gestão dos Mananciais/Conselho Gestor dos Mananciais.	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMEC); Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (Curitiba).	12
Salvador	BA	1973	Consórcio Costa dos Coqueiros; Consórcio do Recôncavo.	Articulações para transporte e saneamento.	Fórum de vereadores dos municípios da RMS.	10
Rio de Janeiro	RJ	1974	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (Conleste)		Fórum COMPERJ; Agência Metropolitana de Transportes Urbanos do Estado do Rio de Janeiro (AMTU); e Comitês de Bacias Hidrográficas.	8
Fortaleza	CE	1973	3 consórcios (aterro sanitário).	ConCidades (4 comitês técnicos: habitação, saneamento, integração regional e transporte).	2 convênios (aerros), 1 GTMII (Grupo de Trabalho Institucional e Intersetorial do Projeto do Rio Maranguapinho).	20
Vitória	ES	1995		Câmaras Técnicas (Cates)		2
Ride do Distrito Federal	DF	1998		Grupos de trabalho: 1) mobilidade urbana e semiurbana; 2) saneamento básico e tratamento de resíduos sólidos; 3) Copa do Mundo de 2014 e grandes eventos; e 4) orçamento e incentivos fiscais e creditícios. Último debate na 17ª reunião ordinária (7/18/2012).	Articulação dos governos do DF e de GO para Consórcio Público de resíduos sólidos para todos os municípios goianos da Ride/DF e para o DF.	10
Belém	PA	1973			Programa Ação Metrópole (NGTM)	2
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	Consórcio da Região de Planejamento VI.	Fórum Metropolitano de Gestão dos assuntos legislativos de Cuiabá e Várzea Grande.	Comitê de Assuntos Metropolitanos – Articulação para Copa	6

(Continua)

Referência		Articulações para governança metropolitana				Subtotal outras articulações ¹
Região metropolitana	UF	Ano de instituição	Consórcios intermunicipais	Articulação para gestão de FPIC	Outras	
São Luís	MA	1998			Comissão de Assuntos Municipais e de Desenvolvimento Regional (Assembleia Legislativa do MA); e Comissão Municipal de Assuntos Metropolitanos (Câmara Municipal de São Luís).	4
Manaus	AM	2007	S/I	S/I	S/I	0
Hipotética – Referência década de 2000		2000	15 consórcios (2 para cada FPIC principal: saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; mais 1 consórcio para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura, meio ambiente).	12 tipos de articulação (1 para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM; 1 articulação para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura, meio ambiente).	10 outros tipos, entre: comissões, comitês, conselhos, fóruns e associações de municípios.	74
Hipotética – Referência década de 1970		1973	15 consórcios (2 para cada FPIC principal: saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; mais 1 consórcio para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura, meio ambiente).	12 tipos de articulação (1 para cada FPIC principal: transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; 2 para planejamento e gestão da RM; 1 articulação para cada uma das seguintes funções: saúde, educação, cultura, meio ambiente).	10 outros tipos, dentre: comissões, comitês, conselhos, fóruns e associações de municípios.	74

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Atribuiu-se 2 pontos para cada articulação citada.

QUADRO A.8
Arranjos para a gestão metropolitana

Referência	Arranjos para a gestão metropolitana		Grau de articulação para governança	Tipologia arranjos para governança metropolitana
	UF	Ano de instituição		
Região metropolitana		Pontuação final ¹		
São Paulo	SP	1973	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação forte (maior que 20 pontos)
Belo Horizonte	MG	1973	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação forte (maior que 20 pontos)
Recife	PE	1973	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação média (maior que 10 e menor ou igual a 20 pontos)
Porto Alegre	RS	1973	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação média (maior que 10 e menor ou igual a 20 pontos)
Goiania	GO	1999	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)
Curitiba	PR	1973	Sistema de gestão consolidado (maior que 35 pontos)	Articulação média (maior que 10 e menor ou igual a 20 pontos)
Salvador	BA	1973	Sistema de gestão com consolidação incipiente (maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)
Rio de Janeiro	RJ	1974	Sistema de gestão com consolidação incipiente (maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)
Fortaleza	CE	1973	Sistema de gestão não consolidado (menor que 20 pontos)	Articulação média (maior que 10 e menor ou igual a 20 pontos)
Vitória	ES	1995	Sistema de gestão com consolidação incipiente (maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)
Ride do Distrito Federal	DF	1998	Sistema de gestão com consolidação incipiente (maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)

(Continua)

Referência		Arranjos para a gestão metropolitana			Grau de articulação para governança	Tipologia arranjos para governança metropolitana
		UF	Ano de instituição	Pontuação final ¹		
Região metropolitana				Sistema de gestão institucionalizado		
Belém	PA	1973	26	Sistema de gestão com consolidação incipiente (maior que 20 e menor ou igual a 35 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)	Sistema de gestão com consolidação incipiente, com fraca articulação de entes e atores para governança da RM
Vale do Rio Cuiabá	MT	2009	18	Sistema de gestão não consolidado (menor igual a 20 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)	Sistema de Gestão não consolidado, com fraca articulação de entes e atores para governança da RM
São Luis	MA	1998	19	Sistema de gestão não consolidado (menor igual a 20 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)	Sistema de Gestão não consolidado, com fraca articulação de entes e atores para governança da RM
Manaus	AM	2007	15	Sistema de gestão não consolidado (menor igual a 20 pontos)	Articulação fraca (menor ou igual a 10 pontos)	Sistema de Gestão não consolidado, com fraca articulação de entes e atores para governança da RM
Hipotética – Referência década de 2000		2000	157	Sistema de gestão consolidado/Referência (83 pontos)	Articulação forte/Referência (74 pontos)	Sistema de gestão consolidado, com forte articulação de entes e atores para governança da RM (Referência déc. 2000)
Hipotética – Referência década de 1970		1973	167	Sistema de gestão consolidado/Referência (93 pontos)	Articulação forte/Referência (74 pontos)	Sistema de gestão consolidado, com forte articulação de entes e atores para governança da RM (Referência déc. 1970)

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Soma de todas as pontuações anteriores.

PARTE II

GESTÃO METROPOLITANA NAS REGIÕES METROPOLITANAS DA DÉCADA DE 1970

DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: ALGUNS APONTAMENTOS

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro*
Roberta Menezes Rodrigues**
Juliano Pamplona Ximenes Ponte***
Leila de Fátima Oliveira Monte****
Thiago Alan Guedes Sabino*****

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo tem como objetivo contribuir para o debate acerca da governança metropolitana no Brasil, a partir do estudo da Região Metropolitana (RM) de Belém. Para tanto, discorre-se inicialmente sobre a problemática da RM, destacando-se os processos que marcaram a formação do espaço metropolitano, acarretando os problemas urbanos hoje presentes em seus municípios e na dinâmica socioespacial estabelecida entre eles. Tal abordagem, realizada na seção 2, conta com a apresentação de dados socioeconômicos e mapas da RM de Belém, que expressam as desigualdades metropolitanas e os problemas de infraestrutura urbana.

A seção 3 tem como foco os arranjos institucionais para a gestão da RM da sua instituição até os dias atuais, apontando as mudanças nos órgãos responsáveis pelo planejamento metropolitano e pela gestão das políticas públicas na prática, que têm sido marcadas pela atuação setorial e fragmentada.

Por fim, nas considerações finais, tece-se uma avaliação da governança metropolitana em Belém, relacionando a problemática socioespacial aos arranjos de gestão e conflitos federativos para apontar os entraves a serem superados na busca pela democratização e integração de políticas da gestão da RM de Belém.

* Coordenadora do Núcleo de Estudos Urbanos (NEURB) do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP-PA). Coordenadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Pará.

** Professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Pará (FAU-UFPA) e pesquisadora no Ipea.

*** Professor da FAU-UFPA e pesquisador no Ipea.

**** Pesquisadora no NEURB do IDESP-PA.

***** Pesquisador no NEURB do IDESP-PA.

2 A REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM: CONTEXTUALIZAÇÃO E PROBLEMÁTICA

A RM de Belém surgiu, formalmente, com a promulgação da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as nove regiões metropolitanas (RMs) pioneiras do país. A RM de Belém caracteriza-se, como metrópole do Norte do país, por baixa renda da população, acesso desigual e concentrado à infraestrutura e aos serviços urbanos e acúmulo de capital e empregos em parte da área central do município-sede, porém, com terciário predominante de baixa qualificação. Há tendência histórica de elevação populacional. Quanto às taxas de urbanização, na RM de Belém havia índices superiores a 60% e, entre 2000 e 2010, a taxa de urbanização da população superou os 90% (IBGE, 2000; 2010). Em termos absolutos, houve uma elevação de 25,6% no decênio.

Com relação ao número de domicílios, analisando sua variação absoluta nos Censos 2000–2010, Belém continuou apresentando a maior variação entre todos os municípios da RM, mostrando que, ao longo do decênio, continuou sendo o município com a maior expansão da RM de Belém. Segundo o Censo 2010, a capital concentrava, em 2010, 61,39% dos domicílios da RM, seguida por Ananindeua, com 20,94%. Quanto à densidade demográfica bruta da região, o município de Ananindeua é o mais denso entre os municípios integrantes da RM conforme o Censo de 2010, alcançando 2.476,29 hab./km². Isto está relacionado ao padrão de ocupação do município e à sua reduzida área territorial, relativamente aos demais municípios metropolitanos do estado do Pará. Belém apresentou a segunda maior densidade do período, com 1.307,99 hab./km². A densidade demográfica bruta da RM apresentou aumento em todos os municípios no último decênio,¹ acompanhando, portanto, as elevações de população em termos absolutos.

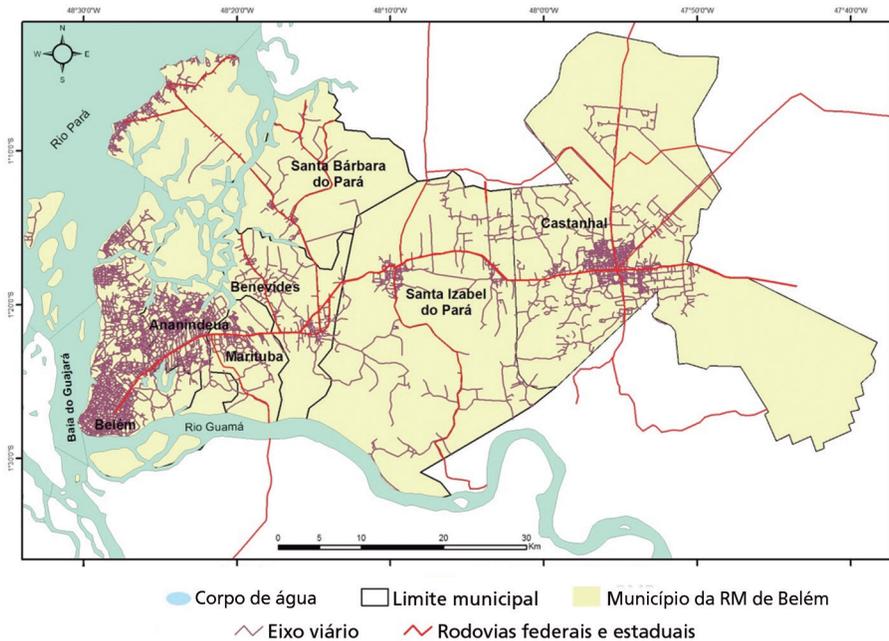
O município de Marituba é precariamente urbanizado, e apresenta recente conurbação com Ananindeua, o que deve estender a mancha urbana entre três municípios da RM de Belém² (mapa 1). Dados recentes mostram Marituba como o município metropolitano brasileiro com o maior índice de domicílios em aglomerados subnormais, em torno de 77% (IBGE, 2011), com ocupações irregulares e população pobre (mapa 2).

1. A densidade de Belém em relação à Ananindeua é explicada pela área da porção insular de Belém, maior que a de Ananindeua.

2. A área da RM de Belém foi alterada nos limites de Belém e Ananindeua nos anos 1990, e com a progressiva inclusão de novos municípios a esta RM, alterando o cálculo de densidade para os municípios da RM de Belém.

MAPA 1

Esquema viário geral e ocupação territorial urbana dos municípios componentes da RM de Belém



Fonte: IDESP (1989) e Pará (2012).

No que se refere à evolução da urbanização do território e à disponibilidade e carência de infraestrutura nos municípios da RM de Belém, indicadores de saneamento são relevantes, como a baixa cobertura da rede geral de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, neste caso, praticamente sem tratamento em toda a RM. Contrariando a tendência nacional de universalização do acesso à rede de água tratada (Silva, 2001), a RM de Belém ainda apresenta indicadores com domicílios atendidos por soluções precárias de acesso. Os dados recentes do Censo Demográfico 2010 apontaram a RM de Belém como a RM brasileira com 52,5% de domicílios em *aglomerados subnormais*³ (IBGE, 2010; 2011). Esta alta incidência caracteriza a RM de Belém como a RM brasileira com maiores níveis proporcionais de precariedade da moradia e da infraestrutura urbana em geral.

3. Segundo o IBGE (2011), os *aglomerados subnormais* (favelas e similares) são constituídos pelo conjunto de no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais.

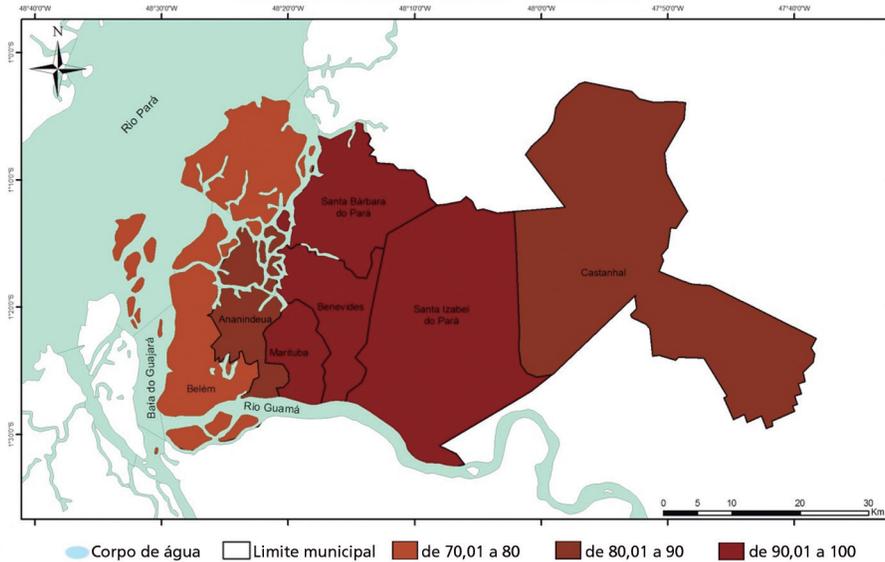
Dados sanitários, no Brasil, tendem a apresentar níveis significativos de erro quanto às condições satisfatórias de acesso. Os dados de saneamento dos censos demográficos recentes para os municípios da RM de Belém, embora demonstrem significativa redução de valores relativos entre 2000 e 2010, ainda incorporam porcentagens incongruentes como: a cobertura espacial de redes de abastecimento de água e/ou esgotamento sanitário – que ainda se concentram em certas porções do território, principalmente em Belém e Ananindeua, bem como em relação à qualidade geral de urbanização de certos setores dos municípios da RM de Belém. Em destaque, especificamente, as baixas coberturas de soluções adequadas quanto à coleta e ao tratamento de esgoto sanitário, uma carência de todos os municípios da RM de Belém.

Em relação ao produto interno bruto (PIB) dos municípios da RM de Belém, verifica-se que o setor terciário é o de maior peso na composição do PIB de todos os municípios. Na capital, configura-se a concentração de riqueza do município de Belém na RM de Belém, mas também com fortes relações em diversas escalas da rede urbana regional e brasileira. A sua tradição comercial, bem como os reflexos da política nacional de desenvolvimento pensada para a região Amazônica, que priorizou a implantação de uma Zona Franca Industrial em Manaus, em 1967, reforçou o papel de Belém como um centro urbano de alcance regional, pois em Belém localizou-se a maioria das sedes das instituições públicas da região, configurando um centro administrativo regional das políticas e dos programas de desenvolvimento da Amazônia (Browder e Godfrey, 2006).

O terciário no Pará é caracterizado por apresentar forte presença do comércio de pequeno e médio porte e serviços de baixa qualificação. Este perfil da economia representa baixo valor agregado, remunerações em estratos inferiores do mercado de trabalho e reduzidos investimentos em tecnologia, pesquisa ou desenvolvimento de produtos, com alto índice de informalidade. A avaliação da distribuição das faixas de rendimento mensal para os domicílios da RM de Belém reforça esta afirmativa, como apresentado no mapa 2.

MAPA 2

Proporção da população média em idade ativa com rendimento nominal mensal até três salários mínimos nos municípios da RM de Belém (Em %)



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração: IDESP/NEURB (2013).

A concentração econômica do município de Belém reflete-se também em aspectos funcionais e na implantação de usos do solo da RM. Estudos mostram intensificação de fluxos entre Belém, Ananindeua e Marituba, principalmente em horários de pico de tráfego, onde as atividades convergem para o município-sede e divergem para os demais municípios, em movimento pendular. Municípios como Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará, pela representatividade de suas zonas rurais e pela descontinuidade das áreas urbanas em relação à porção conurbada da RM de Belém, possuem menor grau de integração quanto a estes fluxos de transporte e mão de obra.

Desse modo, embora a riqueza social seja, em tese, compartilhada, a tendência à reprodução dessa concentração criaria dinâmicas de crescimento do PIB municipal de modo desproporcional entre municípios; arrecadação potencialmente maior para localidades em que a disponibilidade de infraestrutura urbana – previamente mais favorável em função de investimentos anteriores e de centralidades mais antigas – atraia maior volume de capital e empregos; e fluxos de transporte de bens, mercadorias, serviços e força de trabalho em direção a antigas centralidades que se reproduzem, portanto.

Mesmo em concepções hoje tidas como mecanicistas e de potencial explicativo limitado, como seria o caso da análise sobre desigualdade socioeconômica e regiões no capitalismo de Myrdal (1968), nota-se a tendência estrutural do sistema econômico vigente em criar assimetrias na instalação de riquezas e potenciais de distribuição do produto. Este processo, segundo esse autor, tenderia a criar fenômenos de *reprodução* continuada da pobreza, que qualifica como *causação circular*, em que dinâmicas anteriores de criação de desigualdade e relações diferenciadas de produção, circulação e consumo perpetuam a diferença de produto econômico e demais características – direitos sociais, estrutura institucional – das regiões. Em outra abordagem, mais contemporânea e refinada, Smith (1991) qualifica o desenvolvimento desigual marxista como um fenômeno também estrutural da espacialização da economia no capitalismo, sem propriamente um caráter *cíclico*, mecânico e previsível em estágios ou níveis. A assimetria própria da *acumulação* de riquezas – processo estrutural no capitalismo desde, pelo menos, Marx – seria própria do modo de produção, mas teria manifestações em função de dinâmicas atuais: da tendência de concentração de capitais no espaço e no tempo; na própria redução da taxa de lucro; e na identificação empírica do fenômeno de migração de atividades econômicas em busca de contextos e territórios mais rentáveis.

Uma questão, portanto, para a crítica da *concentração econômica* em uma RM brasileira é que os níveis de desigualdade social tornam-se muito evidentes e, em contextos de diferentes capacidades institucionais e socioeconômicas, apresentam graus distintos de dificuldade de resolução pelo poder público. A criação de formas assemelhadas a centro e/ou periferia no interior das RMs reproduz, em certo modo, a fragilidade institucional dos municípios periféricos, induz a volumosos fluxos migratórios diários ou periódicos da força de trabalho e cria, proporcionalmente, locais de estagnação e marginalização nas cidades. Determinados problemas funcionais e sanitários, entretanto, continuam sendo compartilhados relativamente, como a questão dos resíduos sólidos, dos transportes públicos, da saúde pública e mesmo da educação. Haverá, entretanto, diferentes potenciais do estado para lidar com tais questões e, portanto, grande dificuldade de conceber prefeituras municipais de localidades de frágil base econômica capazes de intervir de algum modo efetivo sobre os problemas incidentes em sua própria jurisdição territorial.

2.1 A expansão da RM de Belém

Com o processo de integração nacional, intensificado desde a década de 1960, com a abertura de rodovias federais, Belém e sua área de influência inserem-se em outra dinâmica de urbanização, configurada pelo estabelecimento de um novo padrão de rede urbana. O estudo de Corrêa (2006) sobre a rede urbana caracteriza a relação deste conjunto de cidades com relações de primazia, zonas de alcance da influência do município-sede e forte papel representativo, histórico e secular

de rotas de transporte fluvial e praças comerciais urbanas. Em período de modernização, a partir do século XX, este processo, na acepção tratada por Trindade Júnior (1998), deu-se pela incorporação e integração funcional e econômica de diversos assentamentos locais, formando relações espaciais de expansão da ocupação e exploração de potenciais econômicos do território, na medida da subdivisão territorial de vilas, cidades e, posteriormente, municípios. A integração espacial entre tais núcleos, influenciada decisivamente pelo desenvolvimentismo econômico ocorrido no Brasil na segunda metade do século XX, criou o fenômeno que ora tratou-se como metropolização.

Segundo Trindade Júnior (1998) a mão de obra migrante, influenciada por projetos de colonização dirigida e empreendimentos econômicos de mineração e energia, além da integração rodoviária, aporta também na atual RM de Belém e imediações. A formação de núcleos de população interiorana, compostos por pobres recém-urbanizados cuja insolvabilidade induziu à ocupação das áreas de *baixadas*,⁴ estruturou a primeira periferia urbana moderna regional. As baixadas são a denominação popular das áreas de alagamento sazonal; uma segunda opção seria a ocupação de terrenos secos, melhores, do ponto de vista geotécnico, de outros municípios – tais áreas, entretanto, tinham condições piores de acessibilidade espacial a partir da ultrapassagem da “barreira” formada por grandes glebas de terras federais no território municipal nos limites da primeira légua patrimonial,⁵ que limitava o avanço da ocupação urbana de Belém.

Se, por um lado, a limitação à expansão urbana imposta pelo chamado “cinturão institucional” potencializou a ocupação precária de áreas alagáveis ou de baixa acessibilidade espacial na porção mais central de Belém, por outro, a doação de grandes glebas de terra à Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA) pelo governo federal ao longo da Rodovia Augusto Montenegro, eixo norte de penetração do território continental de Belém, possibilitou o surgimento de novas formas da periferia urbana na então nascente RM, pela produção de grandes conjuntos habitacionais ao longo destes dois eixos, o que desencadeou um processo de “metropolização dispersa”, como referido por Trindade Júnior (1998). Como parece ser próprio da lógica de concentração do sistema econômico, persiste a densidade mais alta de empregos e infraestrutura na mancha mais central de Belém, e a expansão das ocupações precárias e dos conjuntos habitacionais

4. Em Belém-PA, o tipo mais antigo, socialmente reconhecido e popular de assentamento precário, ou de *favela*, é a chamada *baixada*. É a expressão da cidade informal, autoconstruída a partir da ocupação de terras desvalorizadas pelo mercado formal, ainda que próximas da porção mais central e infraestruturada da cidade. A *baixada* se caracteriza pela alta densidade construtiva e populacional, pela ocorrência de edificações em forma de palafita, conectadas por estivas – pontes de madeira que servem de acesso às residências substituindo ruas e calçadas –, pela precariedade da infraestrutura urbana, que resulta em graves problemas de manutenção das condições naturais de cursos de água, por serem utilizados como esgoto e pela obstrução por lixo na calha e nas áreas marginais (Rodrigues *et al.*, 2013).

5. As léguas patrimoniais correspondiam a uma figura jurídica da Colônia, em que áreas e cessão de títulos de terras eram doadas pela coroa portuguesa à municipalidade para a sua ocupação territorial, por meio do instituto das sesmarias.

segregados nas áreas de urbanização recente em eixos rodoviários. Mesmo em termos da morfologia urbana, notam-se aspectos de heterogeneidade da ocupação; a cidade revela-se mais integrada e compacta nas áreas de ocupação secular, enquanto nas zonas de expansão a desarticulação da malha viária é acompanhada de dinâmicas de segregação socioespacial e de carência de infraestrutura urbana.

A partir da década de 1990, surgem os *condomínios fechados* de caráter residencial e o perfil de alta e média renda nos mesmos eixos viários, a Rodovia Augusto Montenegro e a BR-316 – a noroeste e nordeste da RM de Belém, respectivamente –, porém não se notou expansão significativa de equipamentos públicos ou infraestrutura urbana na primeira década desde sua implantação; a precariedade e a deficiência de infraestrutura continuaram a existir, e tais condomínios revelaram-se enclaves, cercados por ocupações e loteamentos irregulares, ou conjuntos habitacionais de caráter popular (Lima, 2002). Atualmente estes dois eixos viários concentram uma grande quantidade de empreendimentos imobiliários horizontais e verticais, resultantes do aquecimento do mercado imobiliário nacional e local, em especial pela ampliação do financiamento habitacional e pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, reforçando a conexão entre os principais municípios da RM de Belém – Belém, Ananindeua e Marituba.

Se antes Belém era considerada a cidade primaz de toda a rede urbana da Amazônia (Corrêa, 1987), favorecida por sua posição geográfica em um sistema de poucas cidades com maior porte e intensas relações comerciais, depois surgiram novas cidades com relativas importâncias microrregionais, entre elas as cidades médias e as demais capitais estaduais, além de Belém e de Manaus. Desse modo, a cidade de Belém e seu entorno metropolitano consolidaram-se no final do século XX como um aglomerado urbano de influência regional, e não mais como metrópole nacional; este papel seria desempenhado por outras metrópoles, como Salvador e Recife.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA GESTÃO METROPOLITANA NA RM DE BELÉM E AGENTES RELEVANTES

A Lei Complementar nº 14/1973 criou as RMs brasileiras e considerou como serviços públicos de interesses metropolitanos: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, saneamento básico – abastecimento de água, esgoto, limpeza pública –, uso do solo, transportes, sistema viário, gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos e controle da poluição, sendo estes executados de forma integrada entre os municípios pertencentes às RMs (Brasil, 1973; Veloso; 2010; Klink, 2010). Estruturas institucionais, desde então, deveriam ser criadas para administrar esta integração, planejar ações e executar uma política metropolitana no país.

Após a criação das RMs, o governo federal, em 1974, implantou a Comissão Nacional de RMs e Políticas Públicas, para elaborar e gerenciar as políticas públicas metropolitanas de forma integrada. Por sua vez, o governo do estado do Pará criou, em 1975, o Sistema Estadual de Planejamento, anexado à então Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), tendo como competência criar políticas públicas de desenvolvimento local, municipal e metropolitano, por meio de uma Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (CODEURB), posteriormente extinta, sem que nenhum órgão específico responsável pelas diretrizes e pela gestão desta RM tenha sido criado, sendo estas responsabilidades atribuídas a diversas instituições, de acordo com cada gestão governamental.

Esse relativo esvaziamento da governança metropolitana no estado do Pará acontece, também, apesar da previsão em lei estadual (Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995, que atualiza a RM de Belém) e da composição de um conselho metropolitano – composto pelo governador do estado, por seu secretário de Planejamento, pelos prefeitos municipais envolvidos diretamente na RM, pelo presidente da Assembleia Legislativa e pelos presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios componentes da RM de Belém. À época, havia sido prevista a criação de um fundo de desenvolvimento da RM de Belém, com receita a ser determinada pelo conselho de desenvolvimento desta RM (Pará, 1995). Houve a tentativa do governo do estado de formar um conselho metropolitano em 1998, mas não se viabilizou em função de a proposta de representação ser bastante desequilibrada entre os municípios, não tendo sido aceita pela então gestão da prefeitura de Belém. Considerou-se um desafio elaborar um desenho de instância de gestão metropolitana de êxito, tendo em vista o desequilíbrio entre os municípios que compõem a RM de Belém. Este desequilíbrio tem sido um dos principais fatores que dificultam a criação e consolidação de uma estrutura de gestão metropolitana na RM de Belém, marcada por conflitos distributivos, disputas políticas e carências compartilhadas territorialmente.

Alguns programas setoriais ligados à política urbana vêm sendo conduzidos por autarquias do governo do Pará, com apoio recente de investimentos do Ministério das Cidades (MCidades), do governo federal. Com a institucionalização da Lei Estadual nº 7.543, de 20 de julho de 2011, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa no âmbito do Poder Executivo estadual, foram criadas as seguintes secretarias especiais de Estado: Secretaria Especial de Estado de Gestão; Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção; Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável e a Secretaria de Estado de Proteção e Desenvolvimento Social (Pará, 2011a).

A Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável (Seinfra) tem como missão institucional “a coordenação da articulação entre os órgãos e entidades vinculadas e o governo do estado” (Pará, 2011a, p. 2), vinculada a esta secretaria estão quatorze órgãos,⁶ dos quais cinco serão abordados neste artigo por apresentarem ações conjuntas ou específicas e/ou políticas públicas setoriais que contemplem algum tipo de serviço público de interesse comum ou metropolitano, são eles: Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB); Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM); Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA); Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); e Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema).

A escolha por essa análise deve-se ao fato de não existir hoje uma estrutura institucional específica para a gestão da RM de Belém, que acaba sendo realizada de forma fragmentada pelos órgãos setoriais estaduais.

3.1 A gestão da RM de Belém: atuação setorial fragmentada

As instâncias responsáveis pelo planejamento e pela gestão metropolitanos passaram por diversas modificações desde a década de 1990. Em 1999, foi criada a SEIDURB,⁷ com atribuições diretamente relacionadas à Constituição Estadual do Pará e sua “política de organização urbana e regional” (Pará, 2013b). As funções desta secretaria, inicialmente relacionadas ao financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao projeto alvorada de expansão de infraestrutura do governo federal, foram alteradas em 2007 com a nova regionalização das *regiões de integração* propostas para o planejamento de políticas urbanas e desenvolvimento regional do estado.

Com a mudança da gestão estadual, em 2011, e a reorganização das estruturas administrativas, no âmbito do Executivo, as funções da extinta Secretaria Estadual de Integração Regional (Seir), previstas em sua lei de criação (Lei nº 7.024/2007), foram transferidas para a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), que passou a ser denominada de SEIDURB, embora ainda carecendo de regulamentação formal quanto à sua atual estrutura administrativa e suas atribuições específicas.

6. Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP); Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB-PA); Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema); Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa); Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB); Secretaria de Estado de Transporte (SETRAN); Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará (Fapespa); Companhia de Portos e Hidrovias do Estado do Pará (CPH); Instituto de Terras do Pará (Iterpa); Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará (Ideflor); Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (ARCON); Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM) e a Companhia de Gás do Pará (Pará, 2011a).

7. A SEIDURB foi criada pela Lei Estadual nº 6.213, de 28 de abril de 1999.

A SEIDURB sempre teve perfil relacionado a políticas de urbanização e, durante anos, a obras de infraestrutura urbana e provisão de equipamentos, como escolas. Posteriormente passou a apoiar a elaboração de planos diretores, quando da campanha de aprovação de planos executada pelo MCidades, em meados da década de 2000. Na gestão atual, a SEIDURB sofreu reestruturação, com a criação da diretoria da área metropolitana na secretaria.

A participação da SEIDURB, contudo, não tem apresentado a mesma efetividade preconizada em suas determinações legais, o que pode ser atribuído à reestruturação ainda recente da secretaria e à concentração de sua atuação em obras e serviços de infraestrutura urbana, em detrimento de aspectos relacionados ao planejamento e à gestão. A lacuna de atuação de um órgão estadual, externo às administrações municipais componentes da RM, representa uma parte importante da indefinição e da ausência de uma política de governança metropolitana mais articulada e consistente no Pará.

Na ausência de um órgão de planejamento e gestão da RM de Belém, as ações do governo do estado são pautadas a partir de grandes obras, em especial as de infraestrutura logística – estradas, terminais de passageiros e cargas – e infraestrutura urbana – saneamento, produção habitacional e transportes. O caso da SEIDURB aponta para a tentativa de gerenciamento de obras de importância urbana e regional do Pará e para a formação de um grupo político específico sediado no governo do estado, razões pelas quais também se nota relativa desarticulação institucional. A atuação desta secretaria, atualmente baseada em obras específicas e na elaboração de planos de saneamento básico, ainda necessita de mais integração e foco institucional para caracterizar, efetivamente, o papel de gestão metropolitana de sua incumbência formal. Como ações de destaque podem ser citadas a elaboração do Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB), exigência do marco regulatório do setor; o Programa de Saneamento Integrado da Bacia do Tucunduba, com a duplicação da avenida perimetral, em área de periferia próxima de Belém; e o prolongamento da Rodovia Independência, eixo de integração metropolitano entre a área de expansão de Belém e os conjuntos habitacionais Cidade Nova, no município de Ananindeua. À exceção da Rodovia Independência, ainda em execução, com investimento previsto de R\$ 110 milhões, os demais projetos não possuíam a dimensão metropolitana em seus planejamentos, de modo central.

3.1.1 A atuação dos órgãos setoriais no desenvolvimento metropolitano

Apesar de não existir um sistema de gestão consolidado e integrado na RM de Belém, destacam-se órgãos setoriais com importante atuação no desenvolvimento metropolitano, especialmente nas áreas de transporte, habitação, saneamento e meio ambiente. No entanto, apenas na área de transporte percebe-se uma estrutura organizada para a promoção de ações integradas na metrópole, enquanto os

demais setores apresentam atuação fragmentada em todo o território estadual, tendo a RM como uma de suas regiões.

No setor de transporte, destaca-se o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), núcleo especializado em transportes urbanos, ligado à SEIDURB,⁸ com o objetivo de gerenciar a reformulação e a implantação do Sistema Integrado de Transporte Metropolitano – denominado Projeto *Ação Metrópole*. A execução do projeto de implantação do corredor de ônibus do tipo Bus Rapid Transit (BRT), tecnologia de sistema fechado e integrado de ônibus urbano com corredores segregados, é o propósito central de existência do núcleo. Com 73,6 km de corredores viários de hierarquia troncal (mapa 3), o projeto busca integração e acessibilidade espacial mais direta entre três dos atuais sete municípios da RM de Belém: Belém, Ananindeua e Marituba, área de maior demanda de tráfego da RM (Pará, 2012).

O sistema integrado de ônibus urbano na RM de Belém contou com associações institucionais entre diferentes órgãos, e esteve sediado na COHAB-PA à época da elaboração de estudos que resultaram no Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) da RM de Belém, em 1991, e sua atualização em 2001. O contexto político atual de alinhamento partidário entre os prefeitos de Belém e Ananindeua e o governador do estado tem sido avaliado como um fator positivo no sentido da promoção de ações em caráter integrado, contribuindo para a implantação do projeto e do sistema. A proposta de gestão do sistema de transporte metropolitano proposto pelo NGTM é baseada na recente modalidade de *consórcio* público, presente em microrregiões e RMs brasileiras, como Recife. O consórcio da RM de Belém deve ser autônomo, com capacidade de financiamento própria e conselho gestor de formação diversificada.

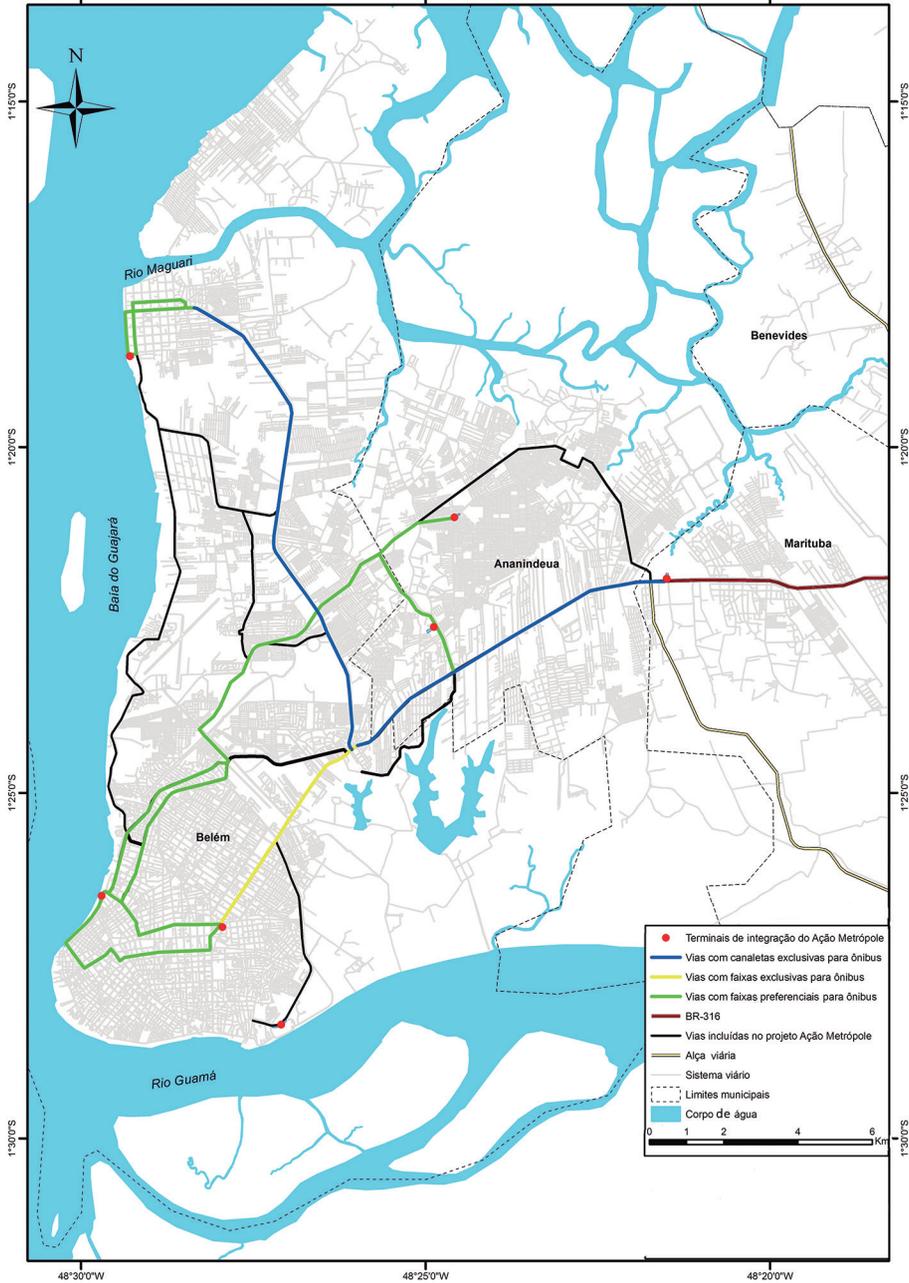
Efetivamente, a área de transporte tem se constituído como principal articuladora de propostas de interesse comum no âmbito metropolitano. Segundo técnicos do NGTM,⁹ pretende-se a retomada de estudos técnicos para a expansão do sistema de transporte por ônibus, com linhas alimentadoras estendendo-se até os municípios de Santa Isabel do Pará e Santa Bárbara do Pará, o que deve contemplar, ainda, o município de Benevides. A única iniciativa abrangente de caráter metropolitano no campo das políticas urbanas na RM NGTM, portanto, é o Projeto *Ação Metrópole*, avaliação reconhecida por entrevistados do governo do Pará e da prefeitura municipal de Belém.

8. Criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1ª de dezembro de 2011.

9. Foram realizadas entrevistas com técnicos e gestores do NGTM para o melhor entendimento das atuações do órgão frente à questão do transporte metropolitano.

MAPA 3

Corredores de hierarquia viária troncal e estruturas do projeto de sistema de transporte público por ônibus rápido na RM de Belém (2012)



Fonte: Pará (2012).

Na área de habitação, destaca-se a COHAB-PA¹⁰ como o principal órgão estadual da política de habitação, possuindo relevância na execução de políticas urbanas no estado, em que pese sua atuação deficiente em termos de planejamento desta política, centrando-se na *produção* de unidades. Este órgão passou por fases em que sediou a elaboração do Sistema de Informações Cartográficas e Estatísticas do Estado do Pará (GEOPará), concentrou a elaboração de duas versões do PDTU da RM de Belém – em 1991 e 2001. Estas iniciativas, de evidente foco na gestão metropolitana, foram transferidas para outros órgãos do governo estadual.

Atualmente, a COHAB-PA tenta retomar a capacidade de planejamento junto à política habitacional, realizando capacitação de administrações municipais para a regularização de cadastro junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), habilitando os municípios a pleitear recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

A experiência de elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), no Pará, trouxe possibilidades de articulação entre diferentes órgãos do setor público estadual e municipal, criando uma base de dados inédita e arcabouço técnico, desdobrando-se em ações como os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Note-se que a atuação do MCidades, desde 2003, vem pautando as políticas de companhias estaduais de habitação, como a COHAB-PA, esvaziadas em suas funções no ocaso criado desde a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH). No entanto, a integração das políticas habitacionais metropolitanas ainda é bastante incipiente.

O setor de serviços de água e esgoto na RM de Belém é de responsabilidade parcial da Cosanpa,¹¹ que atende somente aos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba e Castanhal. Outras administrações municipais desta RM possuem autarquias de água e esgoto operando seus sistemas, invariavelmente deficientes em seus indicadores e com cobertura incompleta.

A atuação metropolitana da Cosanpa pode ser sintetizada em algumas ações específicas: interações com as prefeituras municipais nas cidades em que atua; ação ainda deficiente em cooperação com a Agência Estadual de Regulação e Controle de Serviços Públicos (ARCON); participação e discussão ainda preliminares em torno do projeto de um novo aterro sanitário para a RM de Belém – com a atual saturação e obsolescência do aterro sanitário do Aurá, entre Ananindeua e Belém, destino final de grande parte dos resíduos sólidos desta RM; discussão com prefeituras a respeito da gestão da drenagem urbana quanto às bacias hidrográficas intermunicipais da RM e, por fim, cooperação quanto à necessidade de

10. Criada pela Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965.

11. Criada pela Lei Estadual nº 4.336, de 21 de dezembro de 1970, em substituição ao antigo Departamento de Água e Esgoto (DAE).

adequação dos municípios às diretrizes do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), sobretudo no que diz respeito à regularização das concessões e à elaboração dos planos locais de saneamento básico.

Em termos administrativos, o novo marco regulatório do saneamento no Brasil (Lei Federal nº 11.445/2007) implicou novas exigências, que resultaram na irregularidade da concessão da Cosanpa para operar os sistemas de água e esgoto do município de Belém. Em outros municípios da RM, em que a companhia atua – Ananindeua, Marituba e Castanhal –, as concessões foram renovadas apenas recentemente, demonstrando a fragilidade institucional do setor. Esta fragilidade repercute, ainda, na dificuldade de se obter financiamento para obras de infraestrutura. Por esta razão, o governo do estado entra, invariavelmente, como tomador de empréstimo, na impossibilidade de a companhia figurar como agente principal do financiamento, em função de seu desempenho financeiro deficitário – como tem acontecido com diversas companhias estaduais de saneamento do Brasil desde 1990. As ações atuais, ainda em fase de planejamento, são: expansão do abastecimento de água da RM; obtenção das concessões restantes para exploração dos serviços dos demais municípios; e implantação do plano diretor do sistema de esgotamento sanitário da RM de Belém e das diretrizes do plano estadual de saneamento básico, ainda em elaboração.

Por fim, apurou-se que as políticas ambientais e de saneamento não são articuladas entre os municípios integrantes da RM de Belém, papel que caberia à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema).¹² As administrações municipais, com suas respectivas secretarias de Meio Ambiente ou equivalentes, têm atuações diferenciadas em decorrência da própria heterogeneidade de perfil econômico e organização do território (Ponte *et al.*, 2012).

A atuação da Sema tem, atualmente, concentração na área de licenciamento ambiental na escala estadual e parece excluir qualquer tipo de proeminência da RM de Belém diante das demais regiões do estado do Pará. Como órgão estadual, a atuação desta secretaria na RM representa especificamente a intervenção sobre uma das diversas regiões do Pará, e não uma instância territorial específica, com prioridade de ação sobre as demais, segundo depoimentos de técnicos da secretaria. Este tom, aliás, predominou na consulta a órgãos do estado.

O licenciamento ambiental, que predomina hoje na atuação da Sema, tem deficiências na interface com a gestão de resíduos sólidos na RM de Belém, tema compartilhado com a Cosanpa, bem como a gestão de águas pelas bacias hidrográficas intermunicipais, que sofrem impacto dos efluentes do aterro sanitário do Aurá – localizado em Ananindeua –, e do esgoto produzido pelos numerosos assentamentos precários da RM de Belém. A Sema coordena a elaboração do plano

12. A atual composição da Sema-PA conta com dois conselhos estaduais: o de Meio Ambiente e o de Recursos Hídricos, ambos, entretanto, atuando esporadicamente a partir de reuniões da secretaria.

estadual de gestão de resíduos sólidos, exigência legal da conjuntura da Lei do Saneamento (Lei nº 11.445/2007), mas ainda não consegue articular municípios em torno de sua proposta.

O processo de licenciamento ambiental hierarquiza os níveis de impacto – local e regional –, e há iniciativas para desburocratizar providências das etapas de emissão das licenças – prévia, de instalação, de operação –, em que predominam a atividade madeireira no estado e, recentemente, o licenciamento de portos privados para o transporte da madeira extraída. Neste aspecto, a participação do Ministério Público do Estado do Pará (MPE-PA) tem sido importante, por meio de Termos de Ajustamento de Conduta (TACs).

A atuação da Sema, no aspecto metropolitano, portanto, não ocorre objetivamente por intermédio de nenhum projeto, senão em colaboração com iniciativas governamentais, como a discussão, ainda preliminar, da implantação de créditos de carbono e mecanismos de desenvolvimento limpo no Projeto Ação Metrôpole, de transporte público por ônibus na RM de Belém.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As aglomerações urbanas metropolitanas pressupõem a concentração de pessoas, de atividades econômicas e serviços que acabam transcendendo a jurisdição de um município, de forma que os deslocamentos progressivos de ocupação de áreas periféricas representam alto custo de oferta e manutenção de serviços públicos. O planejamento e a gestão da escala metropolitana não apresentam um modelo acabado, sob um único formato; muitos são os exemplos e modelos possíveis em diferentes países (Garson, 2009). Em um contexto de país em desenvolvimento como o do Brasil, sob características do pacto federativo e da história de organização, a governança metropolitana torna-se um desafio. Ao mesmo tempo, a perspectiva da governança metropolitana tem grande importância para a política urbana, assim como implicações na governança democrática, no desenvolvimento econômico, na regulação dos recursos naturais e na efetivação de políticas públicas, em que o estado é um dos agentes-chave deste processo, mas não o único.

No caso da RM de Belém, a partir das considerações feitas, identificou-se reiteradamente uma lacuna em relação ao estabelecimento de uma dinâmica de governança metropolitana significativa, seja pela ausência de uma institucionalização mínima, seja pela operacionalização de uma sistemática de articulação entre os diferentes agentes analisados no sentido de implantação e avaliação das chamadas *funções públicas de interesse comum*, figura sugerida na legislação federal.

Territorialmente houve alterações na RM de Belém desde 1990, pelo menos. A conurbação, antes limitada entre Belém e Ananindeua, ainda em consolidação até 1980, resulta hoje em um conjunto de municípios com características,

perfis econômicos, populacionais, institucionais e *níveis de integração* distintos. No contexto de baixos investimentos em desenvolvimento urbano no Brasil, de 1990 até meados de 2000, a precariedade habitacional e as carências de infraestrutura se agravaram, e novas dimensões locais de segregação se consolidaram. No mesmo período, houve aumento da demanda por áreas infraestruturadas em função do cenário de aquecimento do mercado imobiliário na RM de Belém, representando uma elevação dos preços fundiários, bem como impactos diferenciados entre os municípios da região, com destaque para o Programa Minha Casa, Minha Vida. Tais efeitos, territoriais e fundiários, promovidos por este programa na escala metropolitana, ainda estão em processo de análise (Lima *et al.*, 2013).

A governança metropolitana ainda seria um processo em consolidação na RM de Belém, a despeito do histórico de órgãos, planos e projetos envolvidos no tema. Há fragilidade nas ações de planejamento e gestão nesta escala, impondo desafios para as políticas setoriais urbanas. A relação entre prefeituras municipais representa mais uma modalidade de disputa por recursos públicos e tentativa das administrações municipais de se isentarem de despesas relativas ao manejo de resíduos sólidos ou de gestão dos transportes, entre outras políticas. A dispersão das áreas urbanizadas impõe um desafio à elaboração de políticas integradas e articuladas na escala metropolitana, principalmente relacionadas à infraestrutura urbana – com destaque para a mobilidade urbana – e ao uso do solo.

A assimetria entre padrões econômicos e estruturas institucionais e administrativas correspondentes entre municípios da RM de Belém dificulta tanto o acesso a recursos federais, mediados por técnicos capacitados e propostas formais, quanto a própria integração administrativa intermunicipal. A decadência administrativa e funcional de diversas instituições estaduais, como a COHAB-PA e a Cosanpa, por fatores históricos nacionais, colaboraram no aprofundamento destas carências e na dificuldade de articulação entre estado e municípios, bem como na dificuldade de obtenção de recursos, em diversas oportunidades, ocorrendo eventos de perda de capacidade de captação ou incapacidade de gestão e execução de projetos. Assim, a análise apresentada demonstra o grau de fragilidade da governança metropolitana da RM de Belém, e a tendência a uma lógica fragmentada entre administrações locais, com características competitivas e de *jogo de soma zero* (Klink, 2009).

Com o atual padrão de concentração relativa de recursos na esfera federal, acompanhado da fragilidade institucional, do paroquialismo das decisões nas administrações locais e no caso das instituições estaduais, o tema da administração urbana do problema metropolitano torna-se uma questão estéril, de difícil resolução. A lógica de obtenção de recursos em formato de edital agrava este processo, uma vez que a elaboração de projetos é tarefa especialmente complexa para as prefeituras municipais brasileiras, mesmo aquelas envolvidas em arranjos metropolitanos.

A lógica competitiva e a ausência de mecanismos eficientes, transparentes e regulares de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano no Brasil aproximam a experiência nacional de um padrão seletivo em que um *novo regionalismo* metropolitano se associa até mesmo a perdas de diferenciais competitivos econômicos das RMs, atestados pela precarização da mobilidade urbana ou pela metropolização esparsa pós-Minha Casa, Minha Vida (Klink, 2009).

Em outros termos, a suposta lógica de *eficiência* decorrente da submissão de propostas técnicas elaboradas para a obtenção de recursos reproduz a desigualdade entre as qualidades técnicas das administrações municipais brasileiras e não colabora com a criação de um arranjo institucional, que não pressupõe necessariamente a criação de novos órgãos públicos, comprometidos com o enfrentamento da questão metropolitana no âmbito das políticas urbanas (Klink, 2009). Fala-se, conceitualmente, em *governança* como a potencialidade de governar, exercer poder, conduzir mecanismos de negociação e debate em torno do investimento público e das decisões políticas, sempre com avaliações de grau de efetividade sobre a aplicação concreta das políticas e dos projetos. Neste sentido, portanto, praticamente não há governança metropolitana na RM de Belém, nem exercida pelas prefeituras municipais, tampouco pelos órgãos do governo estadual. No Brasil, em que pese a grande diversidade de contexto das RMs, há a necessidade de investimento administrativo, orçamentário e, sobretudo, político no tema, incluindo intervenções sobre o pacto federativo, provavelmente, para a atuação nesta questão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Senado Federal, 1973.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. Centros metropolitanos na Amazônia: cidades regionais e primazia urbana. *In*: _____. **Cidades da floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia. Manaus: Edua, 2006.

CORRÊA, R. L. A periodização da rede urbana da Amazônia. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 39-68, jul.-set. 1987.

_____. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 28 dez. 2012. (Planilhas, cartogramas, cartografia digital).

_____. **Aglomerados subnormais, primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL DO PARÁ. **Região Metropolitana de Belém: histórico, análise e proposições**. Contribuição aos constituintes do estado do Pará. Belém: 1989.

KLINK, Jeroen. Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana. **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

_____. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010.

LIMA, José Júlio Ferreira. Conjuntos habitacionais e condomínios de luxo em Belém: duas tipologias em confronto. **Arquitextos (online)**, ano 3, n. 27/07, ago. 2002. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/03.027/763>>. Acesso em: 30 dez. 2012.

LIMA, José Júlio *et al.* A promoção habitacional através do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Belém. *In*: CARDOSO, Aduino (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 161-184 (Habitação e Cidade – Observatório das Metrópoles).

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

PARÁ. Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995. Institui a Região Metropolitana de Belém e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 1995. Disponível em: <<http://www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis132958.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. Lei Estadual nº 7.543, de 20 de julho de 2011. Dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa e vinculações no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Pará: **Diário Oficial do Estado do Pará**, 21 jul. 2011a.

_____. Lei nº 7.573, de 1ª de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), e dá outras providências. 1 f. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2011b.

_____. Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável. Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM). **Estudo preparatório para o projeto de sistema de transporte de ônibus da Região Metropolitana de Belém**. Belém: NGTM/Seinfra, 2012. Disponível em: <<http://www.ngtm.com.br/site/index.php/downloads>>. Acesso em: 18 mar. 2013. (Relatório Técnico).

_____. Ação metrôpole. Belém: NGTM/Seinfra, 2013a. Disponível em: <<http://www.ngtm.com.br/site/>>. Acesso em: 19 mar. 2013.

_____. Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB). **Portal SEIDURB**. Belém, 2013b. Disponível em: <www.seidurb.pa.gov.br>. Acesso em: 10 jun. 2013.

PONTE, Juliano Pamplona Ximenes *et al.* A gestão ambiental e de águas na RMB a partir das administrações municipais. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 6., 2012, Belém, Pará. **Anais...** Belém, set. 2012.

RODRIGUES, Roberta M. *et al.* Urbanização das baixadas de Belém-PA: transformações do *habitat* ribeirinho no meio urbano. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2013.

SILVA, Ricardo Toledo. A conectividade das redes de infraestrutura e o espaço urbano de São Paulo. *In*: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (Org.). **O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2001. p. 406-432.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção de espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

TRINDADE JÚNIOR, S. C. C. **A cidade dispersa: os novos espaços de assentamentos em Belém**. 1998. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998. 395p.

VELOSO, Tiago. **Fronteiras de papel: uma análise da perspectiva metropolitana em planos diretores da Região Metropolitana de Belém**. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PARÁ. Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965. Dispõe sobre a criação da Companhia de Habitação do Estado do Pará (COHAB), e dá outras providências. Pará: **Diário Oficial do Estado do Pará**, nº 20.540, 21 abr. 1965.

_____. Lei Estadual nº 4.336, de 21 de dezembro de 1970. Dispõe sobre a criação da Companhia de Saneamento do Pará em substituição ao Departamento de Água e Esgoto (DAE). Pará: **Diário Oficial Estado do Pará**, no 21.937, 24 dez. 1970.

_____. Lei Estadual nº 7.204, de 24 de julho de 2007. Dispõem sobre a criação da Secretaria de Estado de Integração Regional (Seir). Pará: 2007.

_____. Lei nº 7.573, de 1º de dezembro de 2011. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), e dá outras providências. Belém: Assembleia Legislativa do Estado do Pará, 2011b.

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE*

Maria Valeska Duarte Drummond**

Luiza Lobato Andrade**

1 INTRODUÇÃO

O presente texto discorre sobre os arranjos institucionais presentes hoje na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), visando subsidiar a análise acerca das possibilidades de governança metropolitana democrática no Brasil.

Para isso, foram desenvolvidos três itens centrais. No primeiro deles, aborda-se o processo de institucionalização da RMBH, de sua instituição em 1973 aos dias de hoje, incluindo a criação do Colar Metropolitano, característica singular do processo mineiro.

No segundo item, procede-se à descrição e análise dos arranjos institucionais presentes na RMBH. Nesse sentido, serão objeto de discussão: *i*) o modelo de gestão instituído e suas instâncias – assembleia, conselho deliberativo, secretaria extraordinária de gestão e agência de desenvolvimento; *ii*) os instrumentos de planejamento e gestão – plano e fundo; e *iii*) outros fóruns de participação atuantes hoje na metrópole, selecionados a partir de um conjunto mais amplo.

Por fim, será analisada a situação da governança na RMBH, agregando à análise dos arranjos institucionais a visão dos agentes da produção do espaço urbano – dos setores público, privado e sociedade civil organizada – por meio da inserção do resultado de entrevistas realizadas com estes atores.

2 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

A Região Metropolitana de Belo Horizonte é hoje composta por 34 municípios. Por ocasião de sua criação, em 1973, a RMBH era composta por catorze municípios. Com a Constituição Estadual de 1989, foi criada a figura do Colar

* Este capítulo é baseado em uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas da (OPM) Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), com recursos do programa Pró-Redes do Ipea, da qual participaram, sob a coordenação de Maria Valeska Duarte Drummond, a bolsista Luiza Lobato Andrade e a servidora da Agência de Desenvolvimento da RMBH Kelly Cristina Silva; e que contou com a colaboração de Elisa Versiani Lustosa e Mateus Braga Guerra.

** Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Metropolitano, institucionalizado em 1993, com vinte municípios. No decorrer do tempo, tanto a RMBH quanto o Colar Metropolitano foram sofrendo alterações.

O Colar Metropolitano é formado por municípios do entorno da região afetados pelo processo de metropolização, contando hoje com dezesseis municípios. Seu propósito é integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum. Segundo documento de trabalho datado de 2003, da Superintendência de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, “a finalidade de instituição do colar seria a possibilidade da gestão metropolitana estabelecer diretrizes para municípios que, futuramente, pudessem vir a integrar a região metropolitana” (Estado de Minas Gerais, 2003, p. 9).

Os municípios que passaram a compor esta região metropolitana foram, muitas vezes, incorporados do Colar Metropolitano ou advieram da emancipação de distritos pertencentes a seus municípios, à exceção de Baldim e Itaguara, em 1999. O quadro 1 contém o histórico de incorporação dos municípios à RMBH e ao Colar Metropolitano.

QUADRO 1

Ano de incorporação dos municípios à RMBH e ao Colar Metropolitano

Ano	Municípios da RMBH	Municípios do colar
1973	RMBH criada por lei federal com catorze municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.	X
1989	(RMBH = dezoito municípios) Acrescidos os municípios de Brumadinho, Esmeraldas, Igarapé e Mateus Leme.	X
1993	(RMBH = vinte municípios) Acrescidos por emancipação os municípios de Juatuba (ex-distrito de Mateus Leme) e São José da Lapa (ex-distrito de Vespasiano), criados em 1992.	Institucionalizado o Colar Metropolitano com vinte municípios: Barão de Cocais, Belo Vale, Bonfim, Capim Branco, Florestal, Fortuna de Minas, Inhaúmas, Itabirito, Itatiaiuçu, Itaúna, Jaboticatubas, Matozinhos, Moeda, Nova União, Pará de Minas, Rio Manso, Santa Bárbara, São José da Varginha, Sete Lagoas e Taquaraçu de Minas.
1997	(RMBH = 26 municípios) Acrescidos por emancipação os municípios de Confins (desmembrado de Lagoa Santa), Mário Campos (ex-distrito de Ibirité), São Joaquim de Bicas (desmembrado de Igarapé) e Sarzedo (ex-distrito de Ibirité), criados em 1995; e os municípios de Florestal e Rio Manso anteriormente pertencentes ao Colar Metropolitano.	Colar Metropolitano perde dois municípios (Florestal e Rio Manso) e fica com dezoito municípios.
1999	(RMBH = 32 municípios) Acrescidos os municípios de Capim Branco, Itabirito, Matozinhos e Nova União, que eram do Colar Metropolitano, e Baldim e Itaguara.	Colar Metropolitano perde quatro municípios (Capim Branco, Itabirito, Matozinhos e Nova União), ganha dois (Funilândia e Prudente de Morais) e fica com dezesseis municípios.

(Continua)

(Continuação)

Ano	Municípios da RMBH	Municípios do colar
2000	(RMBH = 33 municípios) Acrecidos os municípios de Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas que eram do Colar Metropolitano. Itabirito sai da RMBH e retorna para o Colar	Colar Metropolitano perde dois municípios (Jaboticatubas e Taquaraçu de Minas), Itabirito retorna, ficando com quinze municípios.
2002	(RMBH = 34 municípios) Itatiaçu sai do Colar e entra para a RMBH.	Colar Metropolitano perde um município (Itatiaçu) e fica com catorze municípios.
2012	(RMBH = 34 municípios)	Foram acrecidos ao Colar Metropolitano os municípios de Bom Jesus do Amparo e São Gonçalo do Rio Abaixo, perfazendo um total de dezesseis municípios.

Fonte: Pesquisa de legislação no sítio da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Disponível em: <www.almg.gov.br>. Elaboração: OPM da Agência de Desenvolvimento da RMBH.

A legislação mineira estabelece o parâmetro mínimo de 600 mil habitantes para a criação de uma região metropolitana. Estipula, ainda, que tanto a criação de regiões metropolitanas no estado, como a inclusão de município em regiões metropolitanas já instituídas, deve ser precedida de parecer técnico elaborado por instituição de pesquisa com notório conhecimento e experiência em estudos regionais e urbanos, contendo os seguintes estudos:

- I – população e crescimento demográfico, com projeção quinquenal;
- II – grau de conurbação e movimentos pendulares da população;
- III – atividade econômica e perspectivas de desenvolvimento;
- IV – fatores de polarização;
- V – deficiência dos serviços públicos, em um ou mais municípios, com implicação no desenvolvimento da região.

Todavia, os parâmetros para balizar este rol de critérios ficam ao alvedrio da instituição de pesquisa. Não há restrições para a inclusão de municípios no colar metropolitano.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA GESTÃO E GOVERNANÇA DA RMBH

3.1 O arranjo institucional recente

Sob a égide da nova Constituição Federal, o Estado adotou, segundo Pires (2010, p.171), o modelo institucional híbrido, mesclando soluções verticais e de concertação. Vertical na medida em que o Estado tem a prerrogativa de instituir uma região metropolitana independentemente da anuência dos municípios. As soluções de concertação se dão nos processos decisórios.

O arranjo institucional atual, que data do ano de 2004, vem lastreado por uma longa experiência de acertos e erros. A proposta levada a cabo em 1993, sob os auspícios da Constituição Estadual de 1989, assegurava maior protagonismo

aos municípios, mas não logrou êxito. O esteio deste arranjo era a assembleia metropolitana, composta pelos prefeitos de todos os municípios, pelos vereadores em número variável em função da população, por um representante do executivo estadual e um representante do legislativo estadual. O estado e a capital, ressentidos com a assimetria de poderes, não compareciam às reuniões, esvaziando e deslegitimando suas decisões. A expectativa de que os municípios implementassem soluções de cooperação foram frustradas.

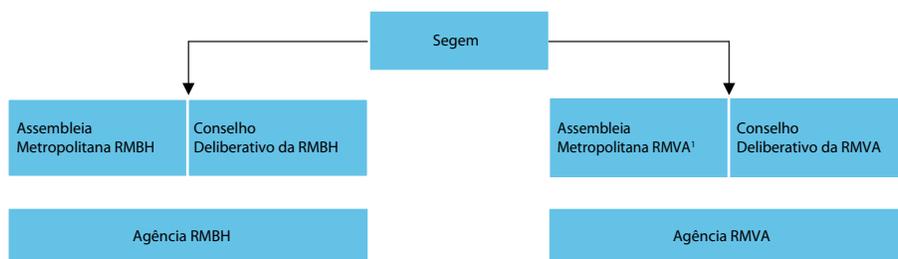
Em 2004, o arranjo institucional das regiões metropolitanas mineiras foi alterado devido à sua ineficácia. A reforma na legislação metropolitana foi precedida pelo Seminário Legislativo “Regiões Metropolitanas”, realizado em 2003, cuja preparação contou com a participação de um vasto rol de especialistas. Segundo Machado (2009, p. 96), as reformas da legislação foram aprovadas de maneira consensual na Assembleia Legislativa, com o voto favorável de todos os deputados.

O novo arranjo delineado em 2004 se deu em um contexto referido por Machado (2009, p. 92) como de “integração negociada na RMBH”, em uma alusão à convergência de esforços de resgate dos assuntos metropolitanos empreendidos pelo governador do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que assumiu o governo em 2003, e pelo prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT).

O primeiro passo para a reformulação da gestão se deu em 2003, com a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru), estruturada com uma Superintendência de Assuntos Metropolitanos, que tomou a iniciativa de recolocar na pauta governamental o discurso metropolitano. A atuação da Sedru nesta seara começou a mostrar resultados mais expressivos a partir de 2007, com a criação da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, bastante atuante nos seus quatro anos de existência. A Subsecretaria foi extinta em 2011, com a criação do Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem) no âmbito da Governadoria do Estado.

Coordenado pela Segem, o arranjo institucional da RMBH assenta-se no tripé: Assembleia Metropolitana, Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH). Os instrumentos de planejamento previstos são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, assegura um espaço mais amplo de participação da sociedade.

FIGURA 1
Arranjo institucional para a gestão das regiões metropolitanas mineiras



Fonte: Observatório de Políticas Metropolitanas.

Nota:¹ Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA).

3.1.1 A Assembleia Metropolitana

O arranjo atual funciona alicerçado em um sistema de pesos e contrapesos, quais sejam, o Conselho Deliberativo e a Assembleia Metropolitana, à qual compete ratificar ou vetar, por meio de quórum qualificado, as resoluções tomadas pelo Conselho Deliberativo.

A Assembleia Metropolitana é composta por todos os 34 prefeitos e presidentes de câmaras municipais, quatro secretários de estado e um representante do legislativo estadual. Como o arranjo buscou assegurar a paridade de forças entre o estado e o conjunto dos municípios, em que pese a maioria de representantes dos municípios em números absolutos, existe a previsão de um mecanismo de votação ponderada entre estas duas instâncias.

A Assembleia Metropolitana se reúne ordinariamente uma vez por ano e extraordinariamente quando convocada. Seus primeiros membros tomaram posse em 2007, na primeira Conferência Metropolitana. Em 2008 a Assembleia aprovou as macrodiretrizes do planejamento metropolitano que norteariam o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI).

O problema que se constata na prática é que as reuniões da Assembleia Metropolitana não são muito prestigiadas pelos prefeitos, a despeito do fato de muitos deles a considerarem uma instância na qual são tomadas decisões importantes para a RMBH. Exceção à regra são as reuniões nas quais o governador do estado comparece. A opinião dos prefeitos foi aferida por meio de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas, em que foram entrevistados 31 prefeitos da região, por solicitação do Diretor-Geral da Agência RMBH (Agência RMBH, 2012).

Do total de prefeitos entrevistados pelo Observatório (31), uma minoria admitiu comparecer às reuniões da Assembleia Metropolitana (13%). Cerca de

70% deles afirma que não comparece às reuniões, ou o faz esporadicamente. Ainda assim, 48% dos prefeitos afirma que se trata de uma instância onde são tomadas decisões importantes para o conjunto dos municípios da RMBH; 32% não sabem avaliar se as decisões são ou não relevantes; e 10% deles não dão crédito às decisões da Assembleia Metropolitana (gráfico 1).

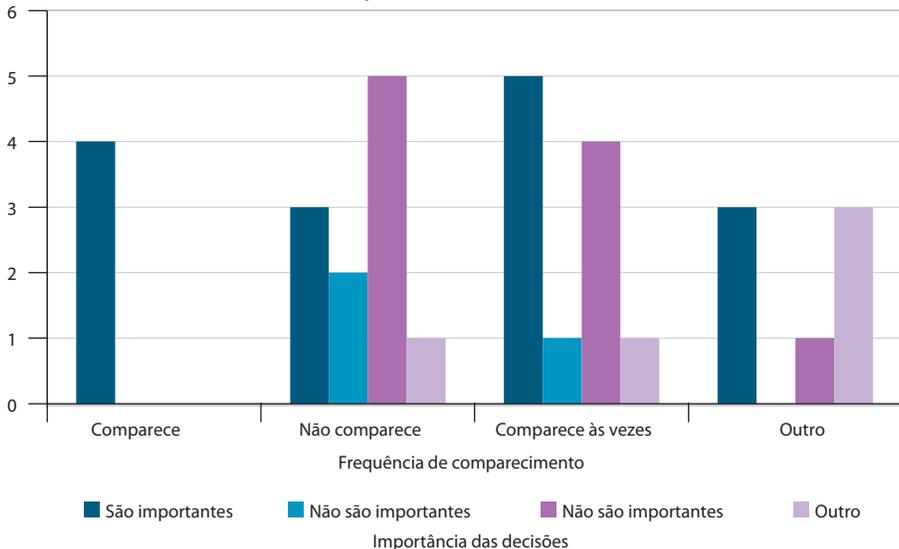
Um dos prefeitos que comparece poucas vezes a estas reuniões justifica seu desinteresse: “Eu até participei das primeiras, mas quando a gente vê o esvaziamento, desanima um pouco” (Agência RMBH, 2012).

Outro prefeito, que também comparece às vezes às reuniões, mas considera importantes as decisões desta instância, pondera:

As vezes em que eu participei foi mais na constituição da agência, do fundo metropolitano, o que seria definido, percentuais de contribuição de cada município para o fundo metropolitano. Mais eu achei que foi importante, porque já foi um caminho, uma iniciativa. Aí parece que esse recurso foi para elaborar o plano metropolitano, que eu acho que é super importante. Enquanto não tiver isso não tem como se definir política nenhuma, nem ação nenhuma, né (Agência RMBH, 2012).

GRÁFICO 1

Comparecimento dos prefeitos da RMBH às reuniões da Assembleia Metropolitana versus percepção sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana



Fonte: Agência RMBH (2012).

Para conhecer o ponto de vista da sociedade civil,¹ o Ipea coordenou uma pesquisa, por meio da qual, em outubro de 2012, foram entrevistados três representantes do Colegiado Metropolitano e um representante da Frente Metropolitana. Pelas entrevistas, afere-se que a Assembleia Metropolitana não tem correspondido às expectativas de uma atuação expressiva no contexto do arranjo. O descontentamento é explicitado na fala de um dos entrevistados, ator da sociedade civil:

Eu acho que a assembleia precisa existir, mas o formato atual toma como premissa que os municípios são capazes de se articular e isso não é verdade. Nós podemos ter duas posturas diante disso. Nós podemos ignorar que os municípios não se articulam e nos contentar com um órgão que endossa coisas que ele não conhece e que não é propositivo. Ou nós podemos assumir outra postura: não é dessa forma que nós queremos que o arranjo funcione, portanto como vamos desenhar a política para a sua melhoria institucional? Criando condições para melhorar a atuação da Assembleia?

Não obstante as críticas da sociedade civil, prevalece um consenso, neste mesmo segmento, favorável à existência da Assembleia Metropolitana. O seu papel tem sido assegurar o sistema de pesos e contrapesos. A sua prerrogativa de vetar as decisões do Conselho Deliberativo confere segurança ao arranjo.

A pesquisa do Ipea também entrevistou, em dezembro de 2012, um servidor da esfera do governo estadual, cujas declarações também reforçam a dificuldade de se articular a participação dos prefeitos e vereadores nas reuniões da Assembleia:

a dificuldade é muito grande, desde o início dessas reuniões. Esse é um histórico que a gente precisa até de pesquisar. Por quê a Assembleia é esvaziada e o Conselho não? Talvez pelo fato do Conselho contar com menos membros? De qualquer forma, os representantes do Conselho são mais presentes.

3.1.2 Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano

O Conselho Deliberativo é uma instância colegiada com atribuições de planejamento, acompanhamento e deliberações sobre a destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Ele é integrado por dezesseis membros assim distribuídos: sete representantes do estado, sete representantes dos municípios e dois representantes da sociedade civil. Pela primeira vez na existência da RMBH foi criada a oportunidade de participação da sociedade civil em uma instância deliberativa. Com vistas a evitar a inoperância verificada no modelo da Assembleia Metropolitana de 1993, o legislador buscou um sistema de representação diferenciado entre os municípios no Conselho Deliberativo. Assim, do rol de representação assegurado aos municípios, a capital tem dois

1. Setores organizados da sociedade civil.

assentos cativos, as outras duas cidades mais populosas da região possuem um assento assegurado cada, e outras três cidades se revezam na representação dos demais 31 municípios. O Conselho se reúne ordinariamente a cada dois meses e suas deliberações são aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros, o que coíbe a hegemonia de decisão de um único segmento e impõe uma estratégia de concertação nos processos deliberativos.

Desde a posse dos primeiros membros, em agosto de 2007, até maio de 2013, o Conselho Deliberativo da RMBH realizou 28 reuniões. O tema que, desde o início, mais frequentemente permeou as discussões foi a estratégia e as diretrizes para elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Outra pauta bastante frequente eram as apresentações de estudos e projetos planejados ou realizados na RMBH, para conhecimento de todos os conselheiros. As reuniões primavam por um alto percentual de comparecimento de seus membros e permitiam uma troca significativa de informações sobre a RMBH.

A proposta de se reativar os leitos ferroviários da região para fins de transporte de passageiros já havia surgido na primeira reunião de 2008. Esta proposta, posteriormente incorporada ao PDDI e priorizada pela Agência RMBH no formato de parceria público-privada (PPP), tem suas raízes no debate lançado por um representante da sociedade civil no Conselho. Em 2010, este assunto ainda estava em evidência nas reuniões do conselho.

A destinação dos recursos do Fundo Metropolitano é outro tema bastante frequente. As prestações de contas geralmente são realizadas anualmente, ou em face da necessidade de remanejamento de recursos.

Depois da aprovação do PDDI, em maio de 2011, as reuniões se centraram na apresentação dos trabalhos da Agência RMBH e na prestação de contas do aporte e utilização dos recursos do Fundo Metropolitano.

Há uma previsão legal de que o Conselho estabeleça as diretrizes da política tarifária dos serviços de interesse comum metropolitanos, o que, até o momento, não vem ocorrendo e é o caso, inclusive, de se discutir se isto seria conveniente.

O Conselho deliberou a favor da criação de um Comitê de Mobilidade, de caráter consultivo, composto por representantes de diversas instituições com atuação nesta seara, das três esferas de governo, dos setores empresarial, acadêmico e da sociedade civil. O comitê se reúne mensalmente e debate as propostas de trabalho da Agência RMBH, do mérito à metodologia e está, no momento, envidando esforços para propor um modelo de gestão integrada de transporte e trânsito para a RMBH.

A maior parte dos prefeitos considera que as decisões das reuniões do Conselho Deliberativo são importantes para a região metropolitana (tabela 1).

Cerca de um quinto deles não sabe fazer esta avaliação, e apenas um prefeito entre os entrevistados acha que as decisões tomadas no âmbito do Conselho não são relevantes.

TABELA 1

Percepção dos prefeitos da RMBH sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RMBH

Importância das decisões	Número de respondentes	
	Absolutos	(%)
São importantes	18	58,1
Não são importantes	1	3,2
Não sabe avaliar	7	22,6
Outro	5	16,1
Total	31	100

Fonte: Agência RMBH (2012).

Os representantes da sociedade civil no Conselho consideram que há uma sub-representação numérica deste segmento. Alguns propõem uma representatividade tripartite: um terço de representantes do estado, um terço dos municípios e um terço da sociedade civil.

Há quase um consenso por parte da sociedade civil e do representante do governo do estado que a decisão mais importante do Conselho, até o momento, foi a deliberação acerca da contratação do PDDI. Segundo o servidor governo estadual entrevistado pela pesquisa do Ipea,

a elaboração do PDDI foi a decisão mais importante do Conselho. Apesar de ser uma exigência legal, eu acho que o Conselho foi muito sábio ao privilegiar esta deliberação. Desde a segunda reunião eles discutiam o PDDI. Discutiram o Termo de Referência, discutiram as macrodiretrizes e decidiram, inclusive, que a universidade deveria elaborar o plano. Depois, os outros projetos todos surgiram em decorrência do PDDI.

3.1.3. A Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana e a Agência de Desenvolvimento da RMBH

A Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana foi criada em 2011 e assumiu as atribuições da Sedru em assuntos atinentes às regiões metropolitanas. O papel da secretaria assenta-se na articulação política e a Agência de Desenvolvimento da RMBH é o braço técnico e executivo do arranjo institucional.

Nos dois primeiros anos de existência, a Agência RMBH investiu na articulação com os municípios, com as demais secretarias de estado e com atores da iniciativa privada. Foram testadas possibilidades de atuação nas searas de diversas funções públicas de interesse comum. No período subsequente, que se iniciou

com a mudança de governo em 2011, a agência direcionou seu foco de atuação para as áreas finalísticas de saneamento, mobilidade e gestão territorial. Há um investimento em informação e cartografia, como área de suporte.

Atualmente, a Agência RMBH emite diretriz e é responsável pela anuência prévia dos parcelamentos na região metropolitana, atribuição conferida por força de lei federal. O uso do solo é uma função pública de interesse comum da RMBH e, além desta atividade de rotina, a Diretoria de Regulação tem buscado contribuir para a execução do Plano Diretor de Desenvolvimento da RMBH. Empenhada em formular políticas públicas de ordenamento territorial de cunho regulatório, esta diretoria se dedicou à elaboração do Projeto de Lei (PL nº 3.078/2012), em tramitação, que dispõe sobre a gestão unificada do uso do solo metropolitano, quando este se reveste do atributo de função pública de interesse comum. Gestão unificada, no caso deste marco regulatório, é a gestão exercida conjuntamente pelo estado e pelos municípios, do ponto de vista de planejamento estratégico, operacional e execução. O projeto de lei estabelece um rol de instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos. A agência está contratando a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMBH, para elaborar o macrozoneamento metropolitano em complemento ao PDDI.

Na vertente do saneamento, a Agência RMBH priorizou a realização de uma parceria público-privada para a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos da RMBH. Basicamente, os municípios assinam um convênio com o estado, transferindo-lhe a responsabilidade pelos serviços de transbordo e destinação dos resíduos sólidos urbanos. O estado, por sua vez, realiza a PPP por meio de concessão administrativa. A cerimônia de assinatura do convênio foi realizada em 19 de junho de 2012, com a presença do governador do estado e dos prefeitos da RMBH e do Colar Metropolitano. As mudanças nas administrações municipais, após as eleições de 2012, ensejaram a necessidade de assinatura pelos novos prefeitos dos documentos que pactuam os termos da PPP.

A Agência RMBH está tomando providências iniciais para elaborar o Plano de Mobilidade da região. Até o momento foi realizada a Pesquisa Origem-Destino (OD), está sendo desenhada a OD de cargas e modelada outra PPP no bojo de um projeto denominado Transporte sobre Trilhos Metropolitanos (Trem). O projeto prevê o reaproveitamento da malha ferroviária da RMBH para o transporte de passageiros, proposta do Colegiado Metropolitano incorporada ao PDDI.

Do ponto de vista da sociedade civil, a agência está caminhando em um rumo correto. Um dos entrevistados pelo Ipea afirmou:

Eu acho que a agência está funcionando até bem, com uma dificuldade: ela foi criada, viveu uns meses, e mudou todo o corpo técnico e começou tudo do zero outra vez. (...) Mas tudo bem. Acho que ela está funcionando bem.

3.1.4 Instrumentos de planejamento e gestão

Os instrumentos de planejamento e gestão do arranjo institucional são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O PDDI foi contratado pela Sedru no final de 2009 e entregue o governo do estado no final de 2010. Ele foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (Face), da UFMG, com participação de professores e alunos de pós-graduação da UFMG, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), além de outros especialistas.

As propostas do PDDI foram reunidas em 28 políticas públicas, com uma carteira de programas de curto prazo (horizonte 2015), médio prazo (horizonte 2023) e longo prazo (horizonte 2050). Seu processo de elaboração contou com ampla participação dos segmentos sociais e entidades do poder público estadual e municipal.

Se, por um lado, houve um investimento significativo na mobilização social, por outro, a articulação política foi mais frágil. Cerca de 65% dos prefeitos entrevistados não souberam citar alguma proposta do PDDI. Há uma correspondência biunívoca entre a falta de conhecimento sobre as propostas constantes do plano e a falta de participação de alguns prefeitos nas reuniões de sua elaboração. Entre os 58% que participaram de alguma reunião, 61% deles souberam apontar pelo menos uma proposta do plano e 39% não souberam citar nenhuma proposta oriunda do plano. Este último grupo participou das oficinas sem, contudo, introjetar o conteúdo das discussões. Independentemente de conhecer ou não as propostas do plano, a maioria dos prefeitos (71%) endossa o planejamento e acredita que sua implementação contribuirá para a melhoria da RMBH.

De acordo com os depoimentos coletados nas entrevistas, os atores da sociedade civil tecem elogios ao plano, ao processo participativo, ao aproveitamento das suas propostas e à articulação realizada pela universidade:

O colegiado era composto por pessoas que tinham uma história metropolitana bastante consistente, não eram neófitas. A gente tinha uma soma de conhecimento boa e fomos capazes de construir esse processo. O plano foi contratado dentro daquelas diretrizes [propostas pelo colegiado]. (...) Nós sempre achamos que foi muito bom ter contratado a Universidade, que fez parcerias com outras universidades, por quê? Um dos problemas de planejamento e de planos é que eles acabam sendo considerados planos de governo, com caráter político-partidário. Então quando muda o governo e há uma negação daquele plano, começa tudo outra vez. (...) O PDDI vai ter chance de ter continuidade, porque vai ter uma instituição que é capaz de fazer diálogo com diversos governos.

O PDDI conferiu um grande protagonismo à Agência RMBH. Do ponto de vista da sua execução, das 28 políticas propostas no plano, a Agência selecionou três, em 2011, a título de prioridade. Com um corpo de cerca de oitenta servidores, incluindo a área administrativa e a equipe de anuência e fiscalização de parcelamentos, além de um orçamento pouco expressivo, a saída foi de fato estabelecer metas compatíveis com sua capacidade operacional.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é composto por recursos do estado, na proporção de 50% do total previsto, e por recursos dos municípios, que totalizam o restante e são rateados na razão da receita líquida de cada município. O primeiro aporte do fundo se deu em 2009, e a base de cálculo era R\$2.000,00, tendo sido alterada para R\$5.000,00 em 2011 e para R\$10.000,00 em 2013. O fundo não possui recursos vultosos, mas a Agência RMBH vem dependendo dele cada vez mais para elaborar projetos. Uma alteração na legislação, em 2011, assegurou que 50% dos recursos do fundo fossem destinados a projetos estruturadores do estado. O restante é destinado a projetos escolhidos por meio de chamamento público, do qual podem participar outras instituições do estado, municípios e organizações da sociedade civil. A chamada pública é um dos instrumentos de democracia participativa do arranjo, além da Conferência Metropolitana realizada a cada dois anos.

Um grupo de quase um quarto dos prefeitos entrevistados (22%) não se preocupa com o monitoramento do fundo, afirmando que o município não aporta recursos, quando de fato aporta ou vice-versa. Outros 16% dos entrevistados não souberam responder se a prefeitura destina ou não recursos ao Fundo de Desenvolvimento da RMBH.

As justificativas alegadas pelos prefeitos para o fato de contribuírem com o fundo são pragmáticas, como era de se esperar. A principal motivação é o fato de os prefeitos concordarem com o modelo institucional ou com as ações em andamento, que pode ser exemplificado pela fala de um deles: “olha, é uma demonstração de que a gente acredita no modelo, acredita no instrumento, acredita que os recursos estão sendo bem utilizados. Não tem nenhuma motivação. A motivação é de boa vontade no sentido mais amplo. A governança é boa”. O segundo motivo mais citado para que os municípios contribuam é a expectativa de retorno ou o sentimento de que a contribuição enseja o direito à intervenção nas decisões: “por quê contribui? A gente contribui é basicamente procurando ter um aporte técnico-operacional para demandar algumas decisões aqui dentro do município. Para colocar em sequência algumas decisões” (Agência RMBH, 2012).

3.2 Outros fóruns de participação da RMBH

Os fóruns participativos em sentido amplo, segundo Soraya Côrtes (2005, p.13),

possuem papéis diferenciados nos contextos institucionais e políticos em que se inserem e potencialidades muito diversas em termos de impacto sobre a formulação ou implementação de políticas, tendo em vista seus desenhos institucionais e o setor, programa e política em que se inserem.

Não foi objetivo deste estudo aprofundar as relações entre os fóruns de participação na RMBH e a governança metropolitana. Não é seguro afirmar, portanto, que sua existência tem contribuído para efeitos democratizantes e positivos sobre a governança, ou tampouco seu inverso, que a sua existência tem implicado uma fragmentação de esforços que dificulta a articulação dos atores para a governança. Até porque, há exemplos das duas faces, a da cooperação interinstitucional e a do antagonismo.

O primeiro diretor-geral da Agência RMBH (2009-2010), contrariando o senso comum de que havia um vácuo institucional na seara metropolitana, costumava afirmar que, ao contrário, havia um “cheio institucional”, haja vista a existência de diversos fóruns e instituições com prerrogativas asseguradas em relação às funções públicas de interesse comum. O grande desafio da Agência RMBH seria justamente buscar os interstícios onde pudesse atuar, sem criar conflitos com um vasto rol de atores.

Existem atualmente na RMBH cerca de sete instâncias de articulação com maior protagonismo, coordenadas pelos poderes públicos municipais, listados a seguir.

- 1) Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte – GRANBEL: é uma associação composta pelos 34 municípios da RMBH e por eles financiada, com vistas a constituir um fórum de debates e decisões políticas atinentes a seus interesses comuns. No período de intensa realização de planos diretores, a GRANBEL realizou reuniões e distribuiu informativos nos quais incentivava os municípios a absorverem preocupações supralocais em seus planos diretores municipais (Machado, 2009, p. 95).
- 2) Rede 10: como diz o nome, é uma rede de municípios articulada por Belo Horizonte e composta pelos oito municípios limítrofes à capital, e estendida a Betim, a terceira cidade mais populosa da RMBH, por meio de um Protocolo de Cooperação Mútua. Segundo informa a Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, seu objetivo é “fomentar a articulação entre Belo Horizonte e os municípios da RMBH por meio de instrumentos diversos de parcerias, canalizando esforços e compartilhando recursos técnicos, políticos e financeiros para o desenvolvimento integrado da RMBH”.²

2. Informação verbal coletada em apresentação durante reunião da Rede Metrôpolis, em São Paulo, em junho de 2012.

- 3) O Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde – Cias: foi criado em 2011, com personalidade jurídica de direito público, com natureza jurídica de associação pública, sem fins econômicos, com vistas a estimular a aproximação e a cooperação na área da saúde. O consórcio, criado inicialmente com sete municípios da RMBH, foi uma iniciativa da Rede 10, e hoje conta com 58 municípios. Posteriormente, foi apoiado pelo governo estadual, com a expectativa de adesão de todos os 103 municípios que compõem a macrorregião estadual de saúde Centro.
- 4) O Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba – CISMED: é um consórcio público de municípios com o objetivo de desenvolver, em conjunto, ações e serviços que venham a complementar a assistência à saúde da população da microrregião. Fazem parte do CISMED as cidades de Betim, Bonfim, Brumadinho, Crucilândia, Florestal, Igarapé, Itaguara, Juatuba, Mário Campos, Mateus Leme, Piedade dos Geraes, Rio Manso, São José da Varginha, São Joaquim de Bicas e Sarzedo. Os municípios de Florestal e Sarzedo participam dos dois consórcios de saúde, o Cias e o CISMED.
- 5) Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Minas Gerais – COSEMS Regional de Belo Horizonte: é composto por 39 municípios, incluindo 31 da RMBH e do qual participam os secretários municipais de saúde. O COSEMS Regional de Belo Horizonte criou obstáculos, no ano de 2010, para que a Agência RMBH realizasse uma pesquisa na área de saúde.
- 6) Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Paraopeba – Cibapar: composto por trinta municípios, sendo treze da RMBH e cinco do Colar Metropolitano. Além dos municípios, há no quadro associativo do Cibapar a participação de empresas públicas, privadas e de economia mista. Por isso, desde outubro de 2005, o Cibapar também é uma Associação de Usuários de Água.
- 7) Frente de Vereadores Metropolitanos – Frevem: foi idealizada durante o seminário de abertura do Fórum Metropolitano da RMBH, em 2007, promovido pela Câmara Municipal de Belo Horizonte, e oficializada durante a II Conferência Metropolitana, em dezembro de 2009. É composta por representantes das câmaras de vereadores da RMBH e do Colar Metropolitano. Segundo informações obtidas no portal de Léo Burguês de Castro, vereador que atualmente preside a Frevem, “entre suas principais atribuições está o acompanhamento das ações do Conselho Deliberativo Metropolitano, da Agência de Desenvolvimento Metropolitano e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano”.³

3. Disponível em: <<http://www.leoburguesvereador.com.br/leo-burgues-participa-de-reuniao-frevem>>. Acesso em: 26 maio 2013.

A RMBH conta, ainda, com outros setores organizados de representação da sociedade civil, alguns dos quais são destacados a seguir.

- 1) Colegiado Metropolitano: foi criado na primeira Conferência Metropolitana, realizada em 2007, e hoje é composto por trinta membros. Os representantes da sociedade civil no Conselho Deliberativo da RMBH participam do Colegiado Metropolitano. Suas reuniões são realizadas com periodicidade e conferem legitimidade aos representantes do conselho. O calcanhar de Aquiles dos conselhos de políticas públicas, alvo de críticas pertinentes, é justamente o fato de muitos conselheiros resvalarem para uma representação de si próprios, sem dar retorno ao grupo ou instituição que os indicou. Esta estratégia de criação do Colegiado Metropolitano empoderou a sociedade civil dentro do conselho, onde é minoria.
- 2) Frente Metropolitana: é um movimento de cidadãos de perfil diversificado, servidores municipais e acadêmicos que se organizaram para discutir assuntos de diversos matizes relacionados com a RMBH. A Frente Metropolitana nasceu de um trabalho que a Sedru realizou no vetor norte da região (2009) e se consolidou nas reuniões de discussão do PDDI (2010). Segundo um membro do Colegiado Metropolitano, “o Colegiado olha mais para o processo da gestão institucional, enquanto que a Frente olha mais para a vida cotidiana”.

Entende-se que o Colegiado Metropolitano é o esteio da sociedade civil no conselho, mas este ponto de vista não é totalmente compartilhado por este fórum de representação, que se considera preterido nas articulações de governança, conforme declara um ator da sociedade civil na entrevista ao Ipea em outubro de 2012:

Eu acho que a sociedade civil está representada no arranjo. Existem dois representantes e esses representantes são escolhidos pelo Colegiado, tá representado. A qualidade dessa representação é discutível, por dois motivos: porque ela é pequena e porque ela tem que ser melhorada. Melhorada como? Os conselheiros deveriam se aproximar de outros tipos de mobilização existentes na região metropolitana, como por exemplo, a Frente Metropolitana. Hoje eu não vejo isso acontecendo.

O acesso universal à participação é, de fato, bastante complexo. Em benefício da equidade, seria necessário haver condições que favorecessem a abrangência, sem prejuízo da legitimidade da representação. A Frente Metropolitana tem ficado em desvantagem, pelo seu patamar mais baixo de organização quando cotejada com o Colegiado.

4 A GOVERNANÇA NA RMBH

A apresentação e análise do arranjo institucional, fóruns de participação e da visão dos atores e agentes que contribuem para a produção do espaço urbano na RMBH induzem à observação de que a governança democrática encontra-se fragmentada. Como já foi dito, ainda não é possível concluir se a fragmentação *per se* é positiva ou negativa, quando cotejada com o seu inverso, que seria a concentração.

Grande parte dos prefeitos entrevistados pela pesquisa da Agência RMBH (45%) não se considera em condições de avaliar o arranjo institucional, ou possui visões paradoxais sobre ele. Um dos prefeitos afirmou:

Eu acho que esta questão da Assembleia, ela já existia lá atrás. Ela sempre foi pouco participativa. Então como é um instrumento novo da região, a Agência é mais nova, o Conselho é mais novo, então eu acho que está num momento de avaliação. (...) Eu acho que a gente precisa aproveitar o tempo agora, para avaliar. Eu acho que falar que é bom ou também que não é bom, eu acho que ainda está cedo (Agência RMBH, 2012).

Cerca de um terço dos prefeitos entrevistados acredita que o arranjo institucional da RMBH funciona bem (tabela 2). Alguns ressaltam que ainda há aperfeiçoamentos a serem feitos. Segundo um dos prefeitos, “ele funciona bem, mas ele pode funcionar melhor. Porque na verdade essa cultura de gestão metropolitana é algo novo, então, muitas pessoas que estão envolvidas, muitas vezes não dão o devido valor e isto é um processo de amadurecimento”.

TABELA 2
Percepção dos prefeitos da RMBH sobre o funcionamento do arranjo institucional da RMBH

Arranjo Institucional	Número de respondentes	
	Absolutos	(%)
O arranjo funciona bem	10	32
O arranjo não funciona bem	7	23
Não sabe avaliar/não respondeu	14	45
Total	31	100

Fonte: Agência RMBH (2012).

Na visão de um representante da sociedade civil, ainda é cedo para afirmar que existe governança metropolitana na RMBH. Ele acredita que a sociedade civil organizada é sub-representada no conselho, e que seria necessário ampliar os canais institucionais de participação para que se pudesse falar de governança metropolitana. Segundo ele, é dever do governo incentivar a participação da sociedade civil para melhorar a eficácia dos acordos firmados na gestão metropolitana:

O setor público deveria financiar e estruturar o colegiado da sociedade civil, ajudar que ele possa funcionar de forma eficiente e profissional, financiar isso, dar um suporte administrativo para a sociedade civil organizada, porque esse é grande gargalo: as pessoas têm vontade de participar, fazem trabalho voluntário, já vão às reuniões voluntariamente, querem dar opinião, querem participar, mas precisa ter uma estrutura física que coordene, que faça a secretaria disso, que banque os custos. O estado precisava criar essa válvula para que esse colegiado funcionasse melhor.

Os outros atores da sociedade civil compartilham com o anterior a opinião de que o espaço de participação da sociedade civil deveria ser ampliado, mas discordam quanto à governança.

Acho que há uma governança metropolitana sim. Podemos ter nossas críticas, nossas diferenças, mas existe. Temos que reconhecer que existe um desejo de construir esse processo. É uma coisa que está em construção e está se sedimentando. Acho que é uma experiência importante. Eu que sou muito velho nesse assunto metropolitano, acho que nunca tivemos nesse estágio atual que estamos. Fizemos um avanço muito importante.

Em que pese os representantes da sociedade civil reivindicarem mais recursos para suas demandas, alguns deles reconhecem que as propostas mais importantes para a RMBH foram encaminhadas pelo governo do Estado. Segundo Tanja A. Börzel e Thomas Risse (2010), pesquisadores da Freie Universität de Berlim, Alemanha, a participação de atores não estatais no processo de elaboração de políticas públicas se assenta no argumento de que isto contribui para melhorar a qualidade das políticas e a efetividade de sua implementação. Para os autores, este tipo de governança será mais efetivo se um Estado forte estiver na retaguarda do processo.

Há evidências na pesquisa de que a governança na RMBH encontra-se em processo de consolidação. Há um empenho do Estado em articular parcerias para viabilizar projetos metropolitanos e há um canal oficial de participação da sociedade civil, assegurando a possibilidade de controle social e o compartilhamento do planejamento e dos recursos. O diálogo com outros segmentos demandantes vem se ampliando.

O desafio no momento reside em motivar os prefeitos para uma ação colaborativa, investindo capital político para fortalecer o arranjo, em particular a Assembleia Metropolitana. Vale um esforço de se articular estratégias para reunir os prefeitos em instâncias que atendam a suas expectativas no que se refere ao interesse comum metropolitano. Esta capacidade de coordenação vem adquirindo robustez pela via dos resultados, a exemplo da adesão de 46 municípios de cinquenta que compõem a RMBH e o Colar Metropolitano, ao convênio com a Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana e com a Agência de Desenvolvimento da RMBH, para a PPP de destinação dos resíduos sólidos urbanos, em junho de 2012.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. **Pesquisa O Arranjo Institucional da RMBH**: a avaliação dos prefeitos. Belo Horizonte, 2012.
- BÖRZEL, Tanja A.; RISSE, Thomas. Governance without a state: Can it work? **Regulation & governance**, Berlin, p. 113-134, 2010.
- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. *In*: LUBAMBO, Catia *et al.* (Orgs.). **Desenho institucional e participação política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 13-32.
- MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão metropolitana e autonomia municipal**: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2009.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Termo de referência para elaboração do plano diretor da RMBH**: proposta para discussão. Belo Horizonte: Sedru, 2003. (Documento interno).
- MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. Planejamento metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. *In*: RIBEIRO, Ana Clara Torres *et al.* **Desafios ao planejamento**: produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro: Anpur, 2013. p.95-112.
- PIRES, Maria Coeli Simões. O arranjo institucional de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e o desafio de construir consensos. *In*: WOJCIECHOWSKI, Maciev John; CASTRO, Erika de (Orgs.). **Inclusão, colaboração e governança urbana**: perspectivas brasileiras. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010. p. 161-192.

O ARRANJO INSTITUCIONAL DE GESTÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA

Thaís Kornin*
Julio Cesar Botega do Carmo**

1 INTRODUÇÃO

Na reflexão proposta neste capítulo, apresenta-se uma breve caracterização da Região Metropolitana (RM) de Curitiba. Em seguida, são expostas as instâncias que fazem parte do arranjo institucional de gestão metropolitana; e na seção sobre as funções públicas de interesse comum (FPICs), são abordados os principais elementos da atuação do órgão metropolitano na gestão de mananciais e de transporte público e viário. A análise prossegue com informações acerca de orçamento e financiamento da ação metropolitana. E conclui-se, com a leitura das representações de atores institucionais sobre a prática da governança metropolitana.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO E HISTÓRICO DA RM DE CURITIBA

Constituída por 29 municípios, a RM de Curitiba tem na capital paranaense seu núcleo, sendo esta a metrópole da região, que se destaca pelo tamanho populacional e porte econômico, funções, relações com outras aglomerações e pelo importante papel que desempenha na rede urbana brasileira. A região se configura como a espacialidade mais concentradora de economia e população no estado do Paraná, e muitos de seus municípios crescem mais que a média estadual, sendo que o dinamismo da aglomeração se estende sobre áreas cada vez mais distantes do núcleo.

O recorte legalmente instituído da RM de Curitiba estende-se entre os limites estaduais, com São Paulo, ao norte, e Santa Catarina, ao sul, apresentando em ambos a formação de aglomerações urbanas, uma microaglomeração entre Adrianópolis (PR) e Ribeira (SP), e uma pequena aglomeração entre Rio Negro (PR) e Mafra (SC) (Ipardes, 2004).

* Coordenadora e técnica do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

** Pesquisador do Projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea.

Atualmente, a RM de Curitiba ocupa uma área de 16.627 km², que corresponde a 8% do território do Paraná, e população estimada de 3.285.251 pessoas em 2012, correspondente a 31% da população estadual.

Na análise da população, é possível dividir em duas fases as causas do incremento populacional da RM de Curitiba, no período pós-1970. Nos anos 1970 e 1980, ele se deveu principalmente ao movimento geral de metropolização do país, que levou ao crescimento populacional de Curitiba e entorno, devido à elevada migração. A partir da década de 1990, o incremento populacional está associado também ao processo de construção de uma imagem da cidade por meio do *marketing* urbano, combinado com a atração de investimentos, chegando, em 2000, à população de 2.768.394 habitantes (28,95% do estado), e em 2010, 3.223.836 pessoas, ou 30,86% do total estadual, dos quais 1.757.907 pertencem ao município-polo – o que equivale a 54,5% da população da RM de Curitiba e 16,8% do total do estado (IBGE, 2010).

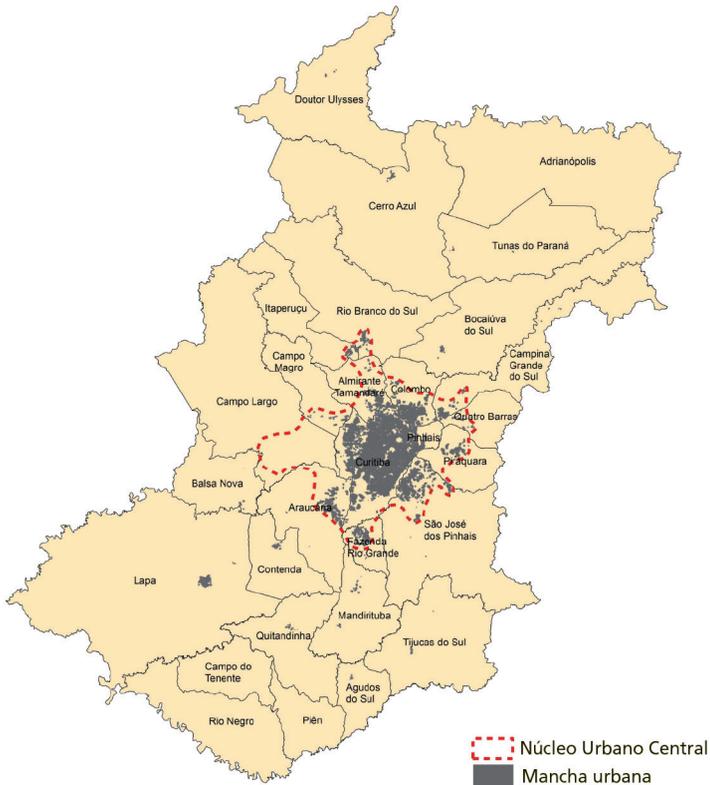
Entre 2000 e 2010, o incremento populacional da região foi de 16,36%, ou 453.364 pessoas a mais. Ao excluir Curitiba, as outras 28 cidades da região metropolitana apresentaram variação de 19,59%, ou 288.305 novos habitantes. Tais dados revelam um incremento populacional, entre 2000 e 2010, de 1,36% ao ano (Cintra, Delgado e Moura, 2012). Este incremento está acima da média brasileira, paranaense e também da região Sul do país.

De forma paralela ao processo de crescimento populacional e de intensificação do uso do solo, a partir dos anos 1970, houve a implementação do planejamento urbano do município-polo, direcionando o deslocamento da ocupação para áreas periféricas nos limites de Curitiba e municípios contíguos, levando à expansão do núcleo.

Neste cenário, o conjunto de municípios difere entre si no grau de integração ao fenômeno metropolitano, dividindo-se entre aqueles que de fato pertencem à aglomeração metropolitana (treze), que compõem o Núcleo Urbano Central – NUC (COMEC, 2006; Ipardes, 2010), e aqueles formados pela maioria dos municípios, desmembrados ou inseridos na região por legislação estadual¹ (mapa 1).

1. Composição original (1973): Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiuva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Colombo, Contenda, Curitiba, Mandirituba, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Municípios desmembrados: Campo Magro, Tunas do Paraná, Fazenda Rio Grande, Pinhais e Itaperuçu. Incluídos por legislação estadual: Adrianópolis, Agudos do Sul, Campo do Tenente, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Lapa, Piên, Rio Negro e Tijucas do Sul.

MAPA 1
Núcleo Urbano Central – Curitiba (2012)



Fonte: Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC).

Ao se intensificar a expansão sobre os municípios vizinhos à metrópole, em função da proximidade física e das facilidades de acesso à terra e aos meios de transporte de passageiros, levou-se à periferação comum às demais RMs do país, ainda que, no caso da RM de Curitiba, os cidadãos metropolitanos tenham sido atraídos pelo discurso de “acesso à economia e à cidadania curitibanas” (Ipardes, 2010).

Essa intensificação da expansão consolidou o anel urbano no entorno de Curitiba (NUC), sem fortalecer os municípios próximos, mas gerando dissociação entre o local de moradia e aquele de consumo e trabalho, restringindo a cooperação na alocação de funções urbanas, além de manter municípios mais distantes em posições de suporte às atividades rurais, pouco integrados à metrópole. O NUC consolidou-se,

desta forma, como o espaço que efetivamente abriga a dinâmica metropolitana, diferentemente do recorte legalmente instituído (Ipardes, 2010).

Estas condições levaram à acentuação da dinâmica econômica e de mobilidade entre os municípios integrantes do NUC, ainda que novos municípios tenham se integrado de forma incipiente à sua complexidade. Os maiores fluxos de deslocamento se dão entre as principais centralidades da rede urbana, sendo que, ainda que multidirecional, a RM de Curitiba é o espaço no estado do Paraná onde as relações entre municípios possuem maior abrangência e intensidade (Cintra, Delgado e Moura, 2012). A importância econômica da RM de Curitiba reforça o fato de que a rede urbana paranaense concentra os fluxos por atividades de maior complexidade para um pequeno número de centros, que se constituem como polos, demonstrando seletividade dos lugares com tendência concentradora (Ipardes, 2010).

Atualmente, de acordo com o estudo Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008), a extensão da polarização de Curitiba, abrangendo todo o território do Paraná, e a extrapolação para territórios de estados vizinhos, em especial Santa Catarina, consolidam a centralidade regional da RM de Curitiba e demonstram a dimensão dessa polarização. Tal condição indica que, além de população e riqueza, concentra funções econômicas superiores, bem como uma posição de centro de poder, de decisão e de gestão (Moura, 2009).

Contudo, apesar deste quadro de dinamismo e concentração econômica, as estatísticas sociais revelam que a proximidade e a inclusão na região metropolitana não foram suficientes para diminuir a distância socioeconômica que separa o polo dos demais municípios. O Índice Ipardes de Desempenho Municipal (IPDM) mostra que o índice de Curitiba, para o ano 2010, era de 0,869, contra a média de 0,679 do NUC e 0,618 dos demais municípios (Ipardes, 2011). Ainda que estejam paulatinamente melhorando seus índices, os municípios não conseguem superar a distância qualitativa que possuem em relação à Curitiba. Mesmo o enriquecimento de outras cidades da região, como São José dos Pinhais e Araucária, não foi suficiente para aproximá-las do desempenho municipal do polo.

Compreende-se, dessa forma, que a intensa divulgação do modelo de planejamento urbano de Curitiba, a partir da década de 1990, fortalecido pelo processo de internacionalização e reestruturação produtiva da RM de Curitiba, mascara o que de fato ocorreu com as periferias da metrópole e os municípios que conformam sua região. Há um significativo peso do município-polo nas diferentes dinâmicas que interagem no espaço metropolitano, que possuem reflexo na sua forma de gestão e governança.

Sua análise mostra que, de forma literal, ao lado da Curitiba, considerada pela Organização das Nações Unidas como cidade-modelo em práticas sustentáveis e economia verde (Cidades Inovadoras, 2012), existem cidades que possuem estatísticas sociais preocupantes. Isto, a despeito do reconhecimento internacional, leva a região de Curitiba a ser hoje apontada como uma das mais desiguais e violentas do planeta (UN-Habitat, 2012).

Outros fatores que contribuem para esse distanciamento polo-periferia são a intensa regularização do uso do solo, a valorização fundiária e imobiliária, a exclusão social e a transferência de problemas de ordem social e ambiental – como favelização, ocupação de mananciais etc. – para os municípios metropolitanos, e, ainda, a inclusão na região de municípios sem caráter metropolitano, como os integrantes do Vale do Ribeira.

A gestão da região, quando se analisam os dados apresentados, constitui um desafio para os formuladores de políticas públicas no que se refere ao planejamento de um desenvolvimento ordenado e igualitário, ainda distante.

3 A ARQUITETURA DO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA DA RM DE CURITIBA

Atualmente, tendo em vista a análise de suas competências legais, novas instâncias devem ser consideradas além do arranjo institucional de gestão metropolitana da RM de Curitiba, regulamentado na criação da COMEC em 1974. Segundo estudo realizado pelo Observatório das Metrópoles (Santos Júnior, 2009), o arranjo é constituído pelas seguintes instâncias de gestão: *i*) Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC), no âmbito do Poder Público Estadual; *ii*) Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM) de Curitiba, no âmbito da administração direta do poder público municipal; e *iii*) Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba (ASSOMECC), no âmbito supramunicipal, de representação do poder público municipal dos 29 municípios que integram a RM de Curitiba.

Instituída em 1974, a COMEC, autarquia no campo da administração indireta do Poder Executivo estadual, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu), opera como secretaria administrativa responsável pelos aspectos técnicos e operacionais do processo de gestão metropolitana. A legislação vigente desde sua criação estabelece como instância responsável pelo processo decisório dois conselhos: Conselho Deliberativo e Conselho Consultivo.

Na RM de Curitiba, somente a prefeitura de Curitiba tem um órgão específico voltado à coordenação da ação metropolitana, a Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM). Compete à SMAM implementar políticas públicas de desenvolvimento no município de Curitiba, em conjunto com os demais municípios da RM de Curitiba, viabilizando ações de interesse comum, por meio do assessoramento e desenvolvimento de programas e projetos para a integração regional. A sua atuação, desde a sua criação, não vem se dando de forma a ser considerada como uma efetiva instância de gestão metropolitana.

A ASSOMECC, por seu turno, é o organismo criado pelos prefeitos municipais para promover a articulação dos governos locais com o governo estadual para a gestão metropolitana. Entidade pública de caráter supramunicipal e apartidário, a ASSOMECC congrega os 29 municípios da RM de Curitiba, representados pelos seus prefeitos. Instituída em 1982, seu orçamento é composto por verbas provenientes de

contribuição (anuidade) dos municípios (prefeituras) participantes. É importante ressaltar que, durante mais de duas décadas, a partir de sua criação, a presidência da associação coube ao prefeito de Curitiba. Somente nos anos 2000, os prefeitos dos demais municípios da RM de Curitiba presidiram a associação.² A entidade representa a totalidade dos prefeitos da região no Conselho Deliberativo da COMEC.

Constata-se que, em termos de relevância, a COMEC tem a ação mais efetiva na gestão metropolitana no que concerne às FPICs. A pesquisa revela que a articulação entre as três institucionalidades de representação das escalas que compõem o espaço metropolitano não se dá de forma a ser considerado este um arranjo operante: preponderam ações isoladas, sem que o fim seja uma real agenda de planejamento e gestão metropolitana, que promova o desenvolvimento equitativo da região.

3.1 A gestão metropolitana sob a ótica das funções públicas de interesse comum

De forma a organizar as funções públicas de interesse comum, durante as quase quatro décadas de institucionalização da RM de Curitiba, a coordenação da região metropolitana tem trabalhado em conjunto com os municípios. Com relação ao seu histórico de atuação, consideram-se as fases que se seguem (COMEC, 2006).

Na primeira fase de gestão metropolitana, no início dos anos 1970, em consonância com as orientações do Conselho Nacional do Desenvolvimento Urbano (CNDU) e em face das exigências do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, as atividades da COMEC centraram-se na implantação de infraestruturas urbanas e metropolitanas relacionadas ao saneamento básico, aos sistemas de transporte público, aos equipamentos urbanos e ao sistema viário metropolitano.

Já a sua segunda fase de atuação, período compreendido entre os anos 1980 e 1990, assistiu a uma redução de sua atuação institucional, refletindo a tendência, verificada em todo o país, de desmobilização da gestão metropolitana ocasionada pela crise política e financeira que levou à desarticulação do sistema de planejamento e coordenação concebido pelo governo central. Na década de 1990, em sua terceira fase de atuação, a COMEC passou a participar, como órgão de apoio ao Executivo estadual, no desenvolvimento de políticas estratégicas de caráter metropolitano: montagem do processo de gestão de apoio ao transporte público de passageiros; implantação do Programa de Saneamento Ambiental (Prosam); e no processo de assessoramento à industrialização da RM de Curitiba.

Os anos 2000 caracterizam-se pelo desenvolvimento de atividades relacionadas ao planejamento metropolitano, com ênfase nas ações relativas à questão ambiental: proteção de mananciais; participação na elaboração de lei de zoneamento

2. Durante o período de sua atividade, entre 1982 e 2013, excetuando-se Curitiba, presidiram a associação os seguintes prefeitos representantes de municípios metropolitanos: 2007-2008, Antônio Wandscheer, de Fazenda Grande (2007-2008); Edson Basso, de Campo Largo (2009-2010); e José Antonio Camargo, de Colombo (2011/2012). O atual presidente, eleito em 2013, é o prefeito do município de Pinhais, Luizão Goulart.

de áreas de proteção ambiental (APAs) e criação de unidades territoriais de planejamento (UTPs). Também neste período, a atuação da COMEC envolveu duas linhas estratégicas de política metropolitana: *i*) planejamento e execução do Programa de Integração do Transporte (PIT/RM de Curitiba), com a realização de obras viárias e infraestruturas de transporte metropolitano; *ii*) acompanhamento dos planos diretores dos municípios da RM de Curitiba, de acordo com o que determina a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade). E, em 2001, deu início à atualização do PDI/78 consolidando, em 2006, o documento PDI/06. Atualmente, a COMEC vem trabalhando prioritariamente nos projetos de infraestrutura e mobilidade urbana do Projeto PAC da Copa.

Considera-se que a sua atuação se apoiou, ao longo do tempo, sobretudo, em duas grandes áreas entre as FPICs metropolitanas: a gestão e proteção da área de mananciais e a gestão do transporte público e viário. A área de transporte e sistema viário tem destaque, possivelmente, associado ao intenso movimento pendular, característico das alterações econômicas ocorridas no fim do século XX, e à ênfase no transporte público de massa implementado pelo Plano Diretor de Curitiba, desde 1966, sistematicamente confrontada pelo rápido crescimento das interdependências funcionais entre Curitiba e o restante da região (Klink, 2010), resultante do espraiamento da metrópole, com áreas urbanas distantes cada vez mais integradas ao processo econômico em curso.

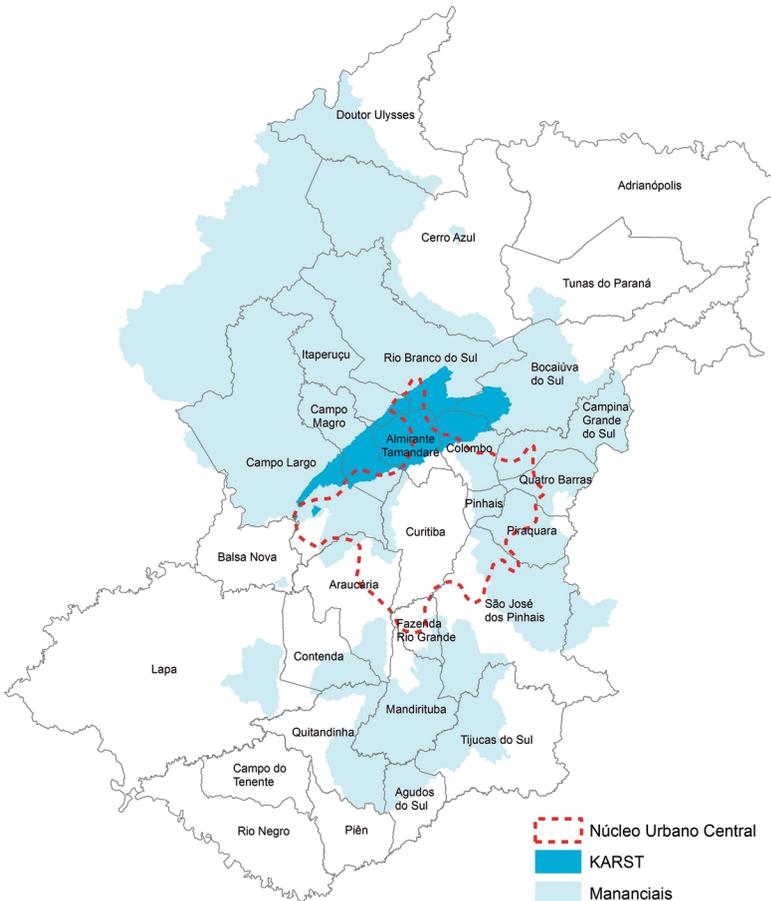
Polo da RM, Curitiba mantém intensa mobilidade com as cidades do entorno, levando ao crescimento da demanda por expansão do sistema integrado de transporte público. O Censo 2010 mostra que, na RM de Curitiba, 2,4 milhões de pessoas estudavam ou trabalhavam, sendo que, deste total, 16,1% (384.754 pessoas) se deslocavam para estudar e/ou trabalhar em outro município. O principal motivo dos deslocamentos, segundo dados do IBGE (Cintra, Delgado e Moura, 2012), era o trabalho. Dos 1.657.198 trabalhadores residentes na RM de Curitiba, 318.298 exerciam sua atividade em município diferente do de residência, o que corresponde a 19,2%. Para os moradores de Curitiba, a porcentagem de deslocamentos para outros municípios é de 6,3% (Cintra, Delgado e Moura, 2012). Essa dinâmica se mostra acentuada entre os municípios integrantes do NUC, ainda que novos municípios tenham se integrado de forma incipiente à complexidade desta.

A gestão do Sistema de Transporte Coletivo da RM de Curitiba é regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.660/1992, que atribui o gerenciamento do sistema à COMEC. Em 1996, foi firmado convênio determinando à COMEC, entre outras responsabilidades, o repasse de recursos à Urbanização de Curitiba SA (URBS), para apropriação do Fundo de Urbanização de Curitiba (FUC), visando à execução de obras de modernização e racionalização do sistema de transporte metropolitano, especialmente infraestrutura e construção de novos terminais. O forte crescimento das interdependências funcionais entre o polo e as demais cidades, a reorganização produtiva, o espraiamento do uso do solo e os conflitos com a URBS criaram impasses que limitaram a integração ao polo e ao NUC. Segundo Klink (2010, p. 35), para a COMEC, “a postura estritamente financeira da URBS é incompatível com o

papel estratégico da política de transporte público e mobilidade como instrumento de indução para o desenvolvimento metropolitano sustentável”.

No âmbito ambiental, as ações na RM de Curitiba são uma tentativa de proteger as áreas de mananciais, o que se justifica por parte significativa da área da RM encontrar-se assentada em terrenos de bacias hidrográficas abastecedoras, como mostra a mapa 2.

MAPA 2
Delimitação da área de mananciais da RM de Curitiba (2012)



Fonte: COMEC.
Elaboração: Iparides.

A atração de investimentos em detrimento das demandas ambientais, a expansão demográfica das cidades alavancadas pelo dinamismo do mercado imobiliário, a falta de um sistema de planejamento e gestão de bacias integrado ao uso e à ocupação

do solo resultaram em um contexto, aprofundado na década de 1990 pela pressão dos movimentos ambientais, de visibilidade do debate acerca da dimensão ambiental. O governo estadual, adotando novos conceitos de gestão do uso e ocupação do solo dos mananciais da RM de Curitiba, sancionou a Lei Estadual nº 12.248/1998, a qual criou o Sistema Integrado de Gestão e Proteção aos Mananciais da RM de Curitiba (Sigprom). Esta lei concebe, com base nas necessidades identificadas, o “tratamento diferenciado de áreas de manancial sob pressão por ocupação, compartilhamento do processo de decisão, entre estado e municípios, e a necessidade de um efetivo monitoramento e fiscalização do uso e ocupação do solo” (COMEC, 2013).

A relevância do Sigprom se reflete no uso e ocupação do solo metropolitano, mediante a criação de instrumentos de gestão como as unidades territoriais de planejamento (UTPs) e as áreas de proteção ambiental (APAs), bem como na conformação de sua instância gestora, o Conselho Gestor de Mananciais da RM de Curitiba (CGM/RM de Curitiba).

As UTPs foram implementadas sobre áreas de mananciais com forte pressão por ocupação cujas legislações, demasiadamente restritivas, impediam a flexibilização de usos já estabelecidos e que poderiam ser permitidos mediante planejamento adequado, em que se considere a capacidade de suporte ambiental. As primeiras unidades instituídas localizam-se na região leste da RM de Curitiba: UTP de Pinhais (Pinhais), UTP do Guarituba (Piraquara) e UTP do Itaqui (Piraquara e São José dos Pinhais). A estas seguiram-se a aprovação da UTP de Quatro Barras e de Campo Magro. Por sua vez, as APAs do Piraquara, Iraí, Passaúna, Pequeno e Rio Verde, são unidades de conservação regidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), mas são considerados instrumentos do Sigprom, uma vez que foram instituídas com o intuito de proteção dos reservatórios de abastecimento público de água.

Contudo, o enfraquecimento institucional da COMEC, a consolidação do regime reescalonado e competitivo de organização e intervenção do Estado sobre o território e a desconexão entre os planos locais resultaram em baixa capacidade de controle sobre o uso e a ocupação do solo, profundamente controlado pelas ações do mercado imobiliário (Moura 2009; Klink, 2010).

Por fim, registra-se como forma de articulação para a gestão metropolitana a existência de dois consórcios: *i*) o de resíduos sólidos, Consórcio Intermunicipal para Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos (Conresol); e *ii*) o da saúde, Consórcio Metropolitano de Saúde do Paraná (COMESP). O Conresol é pessoa jurídica de direito público, sob a forma de associação pública sem fins lucrativos, e atualmente busca aprovação dos órgãos ambientais estaduais para o Sistema Integrado de Processamento e Aproveitamento de Resíduos da Grande Curitiba (sipar). Os resíduos da região, hoje, destinam-se aos aterros de duas empresas privadas, uma localizada no município de Fazenda Rio Grande, que recebe a maior parte dos resíduos, e outra, em Curitiba.

Já o COMESP, criado em 2005, permaneceu sem operação até o ano de 2010, quando foi firmado convênio com a Secretaria de Estado da Saúde. O objetivo do consórcio é gerir e prover, em conjunto, serviços de saúde especializados e de apoio diagnóstico, de média e alta complexidade. Nesta proposta, os municípios são responsáveis pela cessão de servidores, e de patrimônio e pelo financiamento das ações de saúde pactuadas.

3.2 Gestão metropolitana, orçamento e financiamento

A gestão das regiões metropolitanas, de competência estadual, está expressa nos planos plurianuais (PPAs) paranaenses com metas e previsão de recursos alocados para este fim nos órgãos responsáveis. A legislação prevê que o PPA deve, de forma regionalizada, conter as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual, direta e indireta, abrangendo os programas de manutenção e expansão das ações do governo (Paraná, 1989). Neste contexto, o plano plurianual é instituído por lei como o principal instrumento de planejamento público, em conjunto com as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais, que apresentam os programas e as prioridades do governo.

Os programas do PPA são discriminados como ações nas leis orçamentárias anuais, e as estimativas de recursos dos programas e iniciativas são referenciais e não constituem limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias anuais (Paraná, 2007), o que restringe uma possível análise qualitativa, visto que os dados são expressos em números e valores, sem descrição ou qualificação do investimento.

Compõem a presente análise os dados obtidos nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015, optando-se metodologicamente por não se trabalhar com todos os programas que de alguma forma abrangem municípios da RM de Curitiba, mas somente com aqueles de caráter eminentemente metropolitano, ou seja, que articulam municípios.

Na gestão estadual, o Plano Plurianual 2008-2011 estabeleceu, como principais linhas de trabalho ligadas à RM de Curitiba, os programas de saúde e saneamento e desenvolvimento regional e metropolitano. Inseridas nestes programas, algumas ações são de caráter exclusivo na RM de Curitiba e outras contemplam parcialmente a região. As ações para a gestão e o financiamento exclusivo da RM de Curitiba no Programa Desenvolvimento Regional e Metropolitano, gerenciado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, contemplavam: *i*) coordenação de logística da Região Metropolitana de Curitiba; *ii*) integração do transporte metropolitano de Curitiba; *iii*) Plano Diretor do Transporte Coletivo Metropolitano; *iv*) gerenciamento da estrutura administrativa da COMEC; e *v*) gestão do espaço metropolitano. Com foco parcial na RM de Curitiba, verificaram-se as seguintes ações: *i*) operacionalização dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FDU); *ii*) investimentos em infraestrutura urbana nos municípios;

iii) Programa de Saneamento Ambiental (Paranasan)/Japan Bank for International Cooperation (JBIC)/Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar); e *iv*) Projeto de Resíduos Sólidos Urbanos – Funasa/MS – Secretaria de Estado de Obras Públicas (SEOP).

O investimento previsto para ações na RM de Curitiba totalizava R\$ 276.756.040, no PPA 2008-2011, sendo que a efetiva execução financeira foi de 55% do valor total. Observa-se que não houve gastos na ação que visava ao desenvolvimento econômico e social da RM de Curitiba, o que pode ter prejudicado a promoção de um crescimento mais equitativo entre seus municípios. Deve-se destacar, ainda, que as ações relacionadas ao planejamento integrado da RM de Curitiba têm baixa execução orçamentária no período.

Em referência à execução pela COMEC dos recursos orçamentários para projetos e obras na RM de Curitiba, cerca de R\$ 6,8 milhões beneficiaram apenas sete dos 29 municípios, principalmente Colombo, Curitiba e São José dos Pinhais. Todavia, com este montante, foram elaborados apenas projetos, sem a realização de obras.

Já no PPA 2012-2015, assim como no anterior, não há um destaque para a RM de Curitiba em relação às demais regiões do estado. As iniciativas, que substituem o termo “ações” do PPA precedente, concentram-se no Programa 2, Desenvolvimento das Cidades, de responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o qual tem como principais propostas: *i*) desenvolvimento territorial; *ii*) infraestrutura urbana; e *iii*) qualificação de servidores municipais.

Nesse programa, constam iniciativas com foco exclusivo ou parcial na RM de Curitiba, as quais estão sob a gestão da COMEC: *i*) Programa de Aceleração do Crescimento – PAC da Mobilidade; *ii*) Programa de Integração de Transporte (PIT II); *iii*) PAC Drenagem – Municípios do Grupo 1; *iv*) Integração da Região Metropolitana de Curitiba; *v*) Mobilidade do Espaço Metropolitano; *vi*) Desenvolvimento Urbano e Regional Integrado; *vii*) Gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano; e *viii*) Gestão Administrativa da COMEC.

Em relação ao PPA 2008-2011, verificou-se que a previsão de investimentos cresceu significativamente, aproximadamente 382%, o que pode ser atribuído a iniciativas do Programa PAC da Copa e Mobilidade do Espaço Metropolitano, financiado em grande parte com recursos do governo federal. Contudo, da matriz inicial de responsabilidades para obras do PAC da Copa, concentradas no município de Curitiba, algumas obras foram excluídas. Importa ressaltar que a elaboração de procedimentos, diretrizes e projetos para a obtenção de recursos junto ao governo federal, em particular o PAC, exige um intenso processo de negociação com os diferentes atores sociais, em geral, capitaneado por representantes do governo do estado.

De âmbito geral, os programas do governo estadual apresentados nos PPAs 2007-2011 (Programa de Desenvolvimento das Cidades) e 2012-2015 (Desenvolvimento Urbano e Regional Integrado) não têm alcance apenas metropolitano, mas estadual, com parte dos recursos sendo destinados aos municípios da RM de Curitiba.

Importante ressaltar que inexistem fundos estaduais de alcance metropolitano que visem promover a realização de investimentos em projetos e programas de desenvolvimento urbano do município de Curitiba e respectiva região metropolitana. Ademais, a questão orçamentária metropolitana não é abordada na legislação, principalmente para o exercício das FPICs. Enquanto espaço com especificidades de gestão, seriam necessárias provisões orçamentárias adequadas ao atendimento das demandas existentes.

Dessa forma, há desequilíbrio na alocação e distribuição dos recursos aplicados na RM de Curitiba, pois a maior parte dos investimentos é destinada a Curitiba, como reflexo do maior contingente populacional e, conseqüentemente, das maiores demandas. A análise dos dados levantados permite ainda identificar que as ações relativas a obras aparecem, em sua maioria, quando não em Curitiba, no NUC, poucas vezes beneficiando os demais municípios, com exceção das ações mais genéricas, como melhorias no sistema viário e saneamento ambiental.

Depreende-se, ainda, que a maior parte das ações refere-se à elaboração de estudos, levantamentos, planos e programas, como os referentes ao desenvolvimento regional ou ao uso e à ocupação do solo, sem resultar em investimentos em infraestrutura que promovam o desenvolvimento integrado da RM de Curitiba.

4 A PRÁTICA DA GOVERNANÇA METROPOLITANA: A LEITURA DE ATORES E AGENTES DA DINÂMICA METROPOLITANA

A abordagem apresentada nesta seção baseia-se no resultado de entrevistas realizadas com atores e agentes de segmentos governamentais e não governamentais, representando diferentes segmentos que interagem e produzem a dinâmica metropolitana.³

A seleção dos entrevistados foi realizada tendo em vista sua atuação em instituições governamentais envolvidas com o planejamento e a execução de políticas de cunho metropolitano, e a participação de instâncias da sociedade civil organizada, como fóruns de debates de questões urbanas, regionais e metropolitanas.

As entrevistas concedidas foram de caráter pessoal e sigiloso, não representando a posição oficial das instituições e entidades. Na apresentação dos resultados, são colocadas citações entre aspas de trechos de respostas, porém sem identificar sua origem, preservando a identidade e garantindo o anonimato do entrevistado.

3. As entrevistas para o projeto foram realizadas no período de outubro a dezembro de 2012, não vindo a refletir alterações no quadro institucional resultantes das novas gestões municipais, empossadas em 2013. Estas, se houverem, serão abordadas no segundo relatório de pesquisa.

A composição dos doze entrevistados é a seguinte: cinco técnicos do órgão metropolitano que desenvolvem ou desenvolveram funções técnicas e diretivas, no decorrer de sua existência, representando o poder público estadual; dois representantes do Poder Executivo municipal; um representante do Poder Legislativo, com origem nos municípios do Núcleo Urbano Central, excetuando-se o polo, integrando o poder público municipal; três representantes de instâncias da sociedade civil organizada; e um representante acadêmico, especialista em temas metropolitanos.

Com relação à *prática da gestão metropolitana*, a totalidade dos entrevistados destaca a fragilidade da instância estadual, por meio de seu órgão metropolitano, em realizar a coordenação da gestão articulada e promover o planejamento metropolitano. A principal crítica é que a COMEC carece de condições políticas para desenvolver a ação coordenadora do estado com os municípios e articular a gestão metropolitana. As seguintes questões foram ressaltadas:

E1: A COMEC não tem se mostrado capaz de fazer a articulação necessária para que se tenha uma visão de conjunto da RM de Curitiba, menos pela capacidade técnica e mais pela dificuldade de se colocar politicamente, tendo em vista que concorre com a legítima decisão dos prefeitos municipais envolvidos na questão.

E2: Órgãos setoriais e alguns municípios, particularmente o polo, muitas vezes têm mais poder que o órgão metropolitano.

E3: O modelo atual (preconizado pela CF/88) implica um nível superior de articulação, mas desempodera as unidades de gestão, colocando-as sujeitas à autonomia dos municípios, que são fragmentos da *cidade* maior, formada pela aglomeração metropolitana, e ao poder de decisão de estruturas administrativas setoriais ou de grandes corporações.

E4: A contínua mudança de vinculação na estrutura administrativa do estado é um demonstrativo da fragilidade do órgão.

E5: Foi um dos estados que mais preservou a sua estrutura de gestão metropolitana, mas hoje não acompanha o cenário nacional na construção de um novo modelo de gestão.

Questionados acerca de como se dá a gestão metropolitana, grande parte dos entrevistados considera que, resguardada a limitação, a ação da COMEC ainda se dá em virtude do arcabouço jurídico que assegura sua competência em questões metropolitanas, e também decorre da legislação ambiental no interesse de preservação de territórios no espaço metropolitano. A maioria ressalta o caráter fragmentário das ações realizadas e a falta de articulação com os municípios. Como afirma um dos entrevistados: “a gestão metropolitana está mais no âmbito legislativo, que regula as questões metropolitanas. As cidades são casos individuais, e a fiscalização não se dá com a compatibilização dos municípios. Trabalha só com demandas e licenciamento de projetos isoladamente. Ações pontuais”.

No que se refere à contribuição das instâncias existentes para a gestão, salientou-se a dificuldade dos municípios de participar em das decisões e de incorporar em uma visão metropolitana em seu planejamento. Atribui-se ao órgão metropolitano dificuldade para construir uma cultura de gestão compartilhada junto às gestões municipais.

E1: O papel reservado aos municípios é o de espectador. A COMEC faz seminários para apresentar os projetos e os prefeitos participam, mas pouco contribuem do ponto de vista de proposições. Falta aos municípios estrutura e apoio técnico. A pressão local de atendimento às suas demandas faz perder a visão metropolitana. Técnicos da COMEC precisam contribuir, trazendo ao município a visão metropolitana. Essa atuação justificaria a existência da COMEC.

E2: Os municípios sequer são chamados para decidir.

E3: Há pouca interlocução no âmbito do Legislativo e do Executivo de cada município. Basta analisar os Planos Diretores dos municípios da RM de Curitiba, com ênfase naqueles do aglomerado metropolitano, o limite dos municípios segue tendo um caráter de divisor e não reconhece a continuidade socioespacial existente.

Constatou-se a ausência de canais de participação da população no processo decisório. Com o advento do Estatuto das Cidades, a COMEC não se adequou aos princípios da gestão democrática das cidades, e ainda mantém a mesma estrutura concebida na década de 1970. Para a maioria dos entrevistados, é necessário rever a composição e atribuição dos conselhos responsáveis pelo processo decisório do órgão metropolitano no sentido de “discutir um arranjo institucional novo, com conselhos fortes, deliberativos, com representação da sociedade civil organizada”.

O Conselho Deliberativo foi também criticado com relação à falta de publicidade de suas decisões. Sobre o Conselho Consultivo, evidencia-se o fato de que este “tem sido raramente acionado nos últimos vinte anos, o que, na prática, reforça a ausência de diálogo e decisões efetivamente compartilhadas”.

Em contrapartida, a atuação do Conselho Gestor dos Mananciais da RM de Curitiba mereceu destaque, na avaliação de sua efetividade, dentro de suas limitações, no trato das questões de uso e ocupação do solo das áreas de mananciais, realçando o papel da COMEC e da Sanepar na proteção da área de mananciais.

Há unanimidade com relação à visão da restrição da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos (SMAM) no cumprimento do papel de articulação para a gestão metropolitana e na estruturação de políticas metropolitanas. A SMAM prioriza o olhar a partir de Curitiba, apresentando e divulgando para as prefeituras seus projetos exitosos. Outra questão levantada é que se trata de uma estrutura que serve mais aos interesses “de viabilização de envolvimento político-partidário na região que de ação prática”.

Por parte dos representantes da escala municipal, há expectativas de que a SMAM de Curitiba atue como organismo de apoio técnico aos demais municípios no desenvolvimento de políticas metropolitanas: “a SMAM poderia fazer um serviço mais técnico, como disponibilizar especialista para constituir projetos (junto aos municípios sem quadro técnico para esse fim).”

A Associação dos Municípios de Curitiba (ASSOMECC) também é considerada limitada e “encontra entraves no sentido da aplicação das políticas necessárias, uma vez que sua composição e estatuto possuem alcance limitado no âmbito da intervenção”.

O modelo do consórcio é visto como uma possibilidade para o gerenciamento articulado de FPICs, porém levantou-se que este não substitui a necessidade de uma instância que integre as experiências sob uma ótica de totalidade do espaço metropolitano: “se não tivermos uma estrutura que articule os vários consórcios e faça com que eles dialoguem entre si, apenas teremos acentuadas as desigualdades internas à região, e mais uma vez não será possível a gestão integrada”.

Questionados sobre novas propostas de instâncias para a gestão metropolitana, aqueles que responderam à questão destacaram institucionalidades de caráter político, tais como o Parlamento Metropolitano e o Conselho Metropolitano, o que denota o entendimento da necessidade de retomada da dimensão política da questão.

E1: Penso que deveria haver uma estrutura deliberativa que permitisse a representação de todos os municípios, sem desconsiderar, é claro, o maior peso de Curitiba no contexto. Talvez algo similar ao que ocorre na União Europeia, constituindo uma espécie de Parlamento Metropolitano, que contasse com um número definido de vereadores capazes de ultrapassar os interesses de seu município e lançar uma visão mais abrangente sobre determinados problemas, como os da circulação, moradia, abastecimento, violência, entre outros.

E2: Criação de um conselho metropolitano deliberativo, nos moldes do Concidades, com mais participação popular nas decisões.

Ressaltou-se a frágil articulação entre os Entes Federados, dificultando a efetividade dos instrumentos de gestão existentes:

E3: Os instrumentos existem, mas não têm uma articulação maior. Um trabalho em rede ajuda o planejamento. Situação de isolamento do órgão metropolitano.

E4: Nenhum contribui efetivamente.

E5: Hoje o que precisa é um novo planejamento metropolitano. Inclusive que aproveite o acervo histórico da COMEC.

Como propostas e sugestões para fortalecer e favorecer a gestão metropolitana, os entrevistados recomendaram: a elaboração de planos setoriais previstos pelas diretrizes definidas no PDI/2006; a criação e implementação de instrumentos que

colaborem para a integração das diferentes dimensões da dinâmica metropolitana; o desenvolvimento de um zoneamento metropolitano que se articule (e integre) as leis urbanísticas de zoneamento dos municípios; a definição de diretrizes de políticas habitacionais no âmbito metropolitano; a construção e adoção de mecanismos de supervisão e avaliação; e um sistema de transporte coletivo, com uma proposta de real integração do transporte público que atenda aos interesses da sociedade.

5 A DIMENSÃO METROPOLITANA NOS PLANOS DIRETORES DA RM DE CURITIBA

O estudo enfocou instâncias e instrumentos de gestão metropolitana de caráter estadual e supramunicipal. Entretanto, tendo em vista a autonomia municipal preconizada pelo pacto federativo resultante da Constituição Federal de 1988, há que se considerar a importância de analisar a existência ou não de instrumentos de planejamento e gestão metropolitana no arcabouço institucional municipal e seus reflexos nos processos de cooperação intermunicipal e de articulação para a governança metropolitana. Portanto, incorporam-se, nesta análise, algumas considerações acerca da dimensão metropolitana no instrumental dos municípios que compõem a RM de Curitiba.

Essa reflexão inicial será desenvolvida a partir da contribuição dos resultados de pesquisa realizada, em 2009, por Leandro Franklin Gorsdorf (Gorsdorf, 2009). O objetivo da pesquisa foi identificar, em planos diretores da RM de Curitiba, elementos que introduzam a dimensão metropolitana em seu conteúdo, tendo em vista que seu objetivo envolvia a apreensão desta dimensão pelo poder público e pela sociedade civil, e a maneira como ela se traduz nas leis do plano diretor.

Foram analisados os planos diretores de municípios componentes do primeiro anel metropolitano, que configuram uma mancha única de ocupação. Optou-se, em termos metodológicos, por considerar somente os municípios que tiveram seus planos diretores aprovados na Câmara Municipal. Um dado importante com relação a este instrumento de política urbana é que, do total de 26 municípios que integravam a RM de Curitiba, somente onze tiveram seus planos devidamente aprovados.

Foram identificados no conjunto dos planos temas recorrentes, que, segundo a análise, concentram, no âmbito da lei, a dimensão metropolitana, em especial aqueles relacionados com as funções públicas de interesse comum: habitação, planejamento territorial, saneamento ambiental e gestão democrática das cidades.

Um dos objetivos da pesquisa foi aferir a aplicabilidade dos dispositivos, ou seja, se a perspectiva metropolitana que deveria constar das leis foi tratada no âmbito dos “princípios”, “diretrizes” ou dos “objetivos” a serem alcançados. Verificou-se que, na maioria dos planos diretores analisados, os temas metropolitanos são tratados como “questões gerais”, sem o detalhamento necessário para a aplicabilidade imediata, havendo, portanto, um grave problema de autoaplicabilidade.

Observou-se, também, que carece de explicitação o modo de implementação de determinados planos, programas e ações estratégicas dispostas para o município.

Com relação às FPICs, a pesquisa concluiu que algumas funções são mais recorrentes que outras. Destacam-se planejamento territorial, habitação, saneamento ambiental e transporte. Constatou-se que, no tocante à função transporte, o Plano Diretor de Curitiba apresenta o maior detalhamento, o que se considera totalmente coerente, levando-se em conta que as formulações mais presentes no planejamento de Curitiba têm, historicamente, o seu modelo de transporte urbano como elemento de difusão internacional. Por outro lado, de modo coerente com o fenômeno do movimento pendular, identifica-se a presença desta discussão nos planos diretores dos municípios onde este ocorre com mais intensidade, principalmente naqueles considerados “cidades-dormitório” – Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul, Colombo, São José dos Pinhais e Araucária.

No que se refere à função habitação e regularização fundiária, constatou-se que, apesar de estarem presentes instrumentos de regularização fundiária em quase todos os planos diretores analisados e, ainda, alguns planos explicitarem diretrizes para a política habitacional, poucos se referem a essa demanda no contexto metropolitano; e, menos ainda, traçam estratégias de ação.

Ainda em relação às funções públicas de interesse comum, uma questão a ser analisada com maior rigor é a total omissão dos municípios da RM de Curitiba com relação à regulação ou mesmo à proposição de ação para abastecimento de água, esgotamento sanitário ou coleta e tratamento de resíduos. Apenas o Plano Diretor de Piraquara se refere ao tema do saneamento ambiental, ao tratar da coleta e do tratamento de resíduos sólidos, no sentido de viabilizar parcerias com outros municípios da região, por meio de consórcios, como alternativa para a destinação de seus resíduos.

Do ponto de vista analítico, a pesquisa procurou apreender, nos planos diretores, elementos passíveis de estabelecer a gestão metropolitana. Tendo em vista a incorporação das diretrizes do Estatuto da Cidade no modelo de gestão municipal, estabelecendo canais para a incorporação da democracia participativa nas instâncias de decisão, de modo geral, observou-se que, se no escopo da gestão da cidade há instâncias e instrumentos como audiências públicas, consultas, conselhos, conferências, no que se refere ao âmbito metropolitano, “permaneceria vigorando um aspecto ainda burocrático entre técnicos e representantes do poder político” (Gorsdorf, 2009, p. 378).

Por fim, os resultados da pesquisa indicaram que houve uma incorporação parcial da perspectiva metropolitana, prevalecendo, inclusive no que concerne à regulação das FPICs, uma abordagem municipal:

mesmo quando as leis municipais dos planos diretores tratam esses temas sob a dimensão metropolitana, o fazem de forma genérica, não apresentando ações específicas para garantir a sua execução, deixando a cargo da discricionariedade política do poder público a decisão sobre as formas que na prática concretizarão a dinâmica entre a escala local e a metropolitana (Gorsdorf, 2009, p. 378).

Nesse sentido, considera-se que o tratamento dado aos temas metropolitanos no instrumental de planejamento e gestão municipal é um fator importante a ser observado. A falta de instrumentos efetivos para a realização da gestão compartilhada, no âmbito dos municípios da RM de Curitiba, demonstra o distanciamento existente no que se refere à possibilidade de se constituir uma visão metropolitana, o que, em última instância, dificulta a construção da escala metropolitana. É evidente que, no território metropolitano marcado sob a égide da fragmentação, o desenvolvimento de ações cooperativas tendo como horizonte a gestão pactuada torna-se um paradigma cada vez mais distante.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil contemporâneo, o pacto federativo resultante da CF/88 não contribuiu para suprimir a expressiva lacuna existente no processo de planejamento e formulação de políticas de cunho metropolitano. Esta condição impacta diretamente na construção de políticas de regulação e intervenção no território metropolitano. No âmbito das escalas, o reforço à esfera local e sua relação direta com a União fragilizaram o papel coordenador da escala estadual, situação agravada pela crise fiscal, que refletiu na capacidade financeira dos estados na década de 1990. A escala regional, por sua vez, institucionalmente inexistente na estrutura do Estado brasileiro, emerge em pequenas práticas focalizadas de eficácia e impacto restritos.

A seguinte reflexão acerca do arcabouço institucional da Região Metropolitana de Curitiba (RM de Curitiba) será realizada tendo em vista o conceito de gestão territorial, compreendida como “os diferentes processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios” (Dallabrida, 2010, p. 169).

Do ponto de vista político, conclui-se que, apesar das modificações introduzidas ao longo do tempo, o arranjo institucional metropolitano instituído para a gestão da RM de Curitiba conserva a mesma estrutura decisória do padrão estabelecido na Lei Complementar Federal nº 14/1973, de criação das regiões metropolitanas no Brasil. Neste contexto, a participação das esferas governamentais nos conselhos mantém a mesma proporcionalidade e a condição hegemônica da esfera estadual no encaminhamento da decisão política. Fora a supremacia da instância estadual, outro fator preponderante é a posição predominante da cidade-polo no encaminhamento das decisões políticas.

De modo geral, os municípios participantes da RM de Curitiba (excluindo-se Curitiba, Araucária, São José dos Pinhais e Pinhais) apresentam reduzida capacidade institucional e financeira, e a inclusão em uma região metropolitana não contribuiu para reduzir as desigualdades. Constata-se também a ausência de espaço político de real intervenção para participar das decisões que envolvem o interesse. Outro fator relevante é o predomínio da visão localista, que dificulta a constituição de uma cultura metropolitana, refletindo no comprometimento da legitimação de arranjos cooperativos interescolares.

Além da assimetria verificada nas relações existentes no espaço público governamental, a participação dos segmentos não governamentais não se efetiva por falta de canais. Constata-se, na prática, a ausência do controle social das instâncias decisórias.

Esse quadro, por sua vez, reforça a ideia de que o que determina a fragilidade das institucionalidades de cunho metropolitano é a falta de representação política. Nas entrevistas realizadas, os agentes e atores da dinâmica metropolitana que se manifestaram sobre a questão de novas instâncias a serem criadas apontaram a necessidade de novas institucionalidades de caráter político, reforçando a ideia da urgência da retomada da dimensão política da questão. Portanto, a construção da governança metropolitana passa, necessariamente, pela criação de um “sistema de políticas e de arranjo institucional que dê autoridade pública a esse território” (Ribeiro, 2011).

A falta de uma força política relevante vem fragilizando a tomada de decisões sobre o território metropolitano. Observe-se a ampliação da RM de Curitiba com a adesão de municípios sem critérios técnicos, e a dificuldade em consolidar instrumentos de gestão metropolitana. Um exemplo são os planos de desenvolvimento integrado, cujas principais diretrizes de ordenamento territorial não foram incorporadas na política de desenvolvimento do estado.

Com relação ao financiamento das políticas públicas de caráter metropolitano, a ausência de provisões dificulta a efetividade da gestão metropolitana. Por um lado, observou-se que não há aporte da questão orçamentária metropolitana na legislação, principalmente no que se refere ao exercício das FPICs. Tendo em vista constituir um espaço com especificidade de gestão, há a necessidade de provisões orçamentárias adequadas ao atendimento das demandas existentes. Por outro lado, verificou-se que na alocação e distribuição dos recursos aplicados na RM de Curitiba, no período analisado, há desequilíbrio, pois a maior parte dos investimentos é destinada à Curitiba.

No tocante às FPICs, as mais efetivas são as relacionadas à gestão dos mananciais de abastecimento público e ao gerenciamento do Sistema de Transporte Coletivo da RM de Curitiba. No entanto, as instâncias responsáveis carecem de maior articulação para representar os interesses do conjunto da coletividade frente à condição hegemônica de grupos financeiros e políticos.

É possível concluir que a revalorização da dimensão metropolitana passa pelo seu fortalecimento por meio da ação do poder público. É fundamental a constituição de um pacto entre as diversas escalas representadas no território metropolitano, no sentido de conceber estratégias de construção política da escala metropolitana. Entre elas, destacam-se a destinação de recursos financeiros e materiais, a capacitação de quadros técnicos para a gestão compartilhada, a implementação de instâncias de maior representatividade dos municípios participantes e o desenvolvimento de instrumentos de fiscalização e monitoramento das políticas e dos programas implementados. Saliente-se que a COMEC tem a atribuição fundamental de articular e fomentar a colaboração entre as demais instâncias participantes do arranjo institucional atuante na RM de Curitiba (SMAM e ASSOMECE).

Por fim, é indispensável, entre as estratégias a serem estabelecidas, a ampliação de canais institucionalizados de participação das comunidades para a construção democrática dos arranjos e instrumentos de gestão metropolitana.

REFERÊNCIAS

CIDADES INOVADORAS. **ONU aponta Curitiba como modelo de cidade sustentável.** Curitiba, 25 jun. 2012. Disponível em: <<http://www.cidadesinovadoras.org.br/curitiba2030/News12505content179298.shtml>>. Acesso em: fev. 2013.

CINTRA, Anael Pinheiro de Ulhôa; DELGADO, Paulo Roberto; MOURA, Rosa. Movimentos pendulares no Paraná. **Cadernos Ipardes**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 15-31, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/lxKVSi>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba:** propostas de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006.

_____. **Sigprom.** Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/rQDGJK>>. Acesso em jan. 2013.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes:** revista do desenvolvimento regional, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set./dez. 2010.

GORSDORE, Leandro Franklin. A dimensão metropolitana nos planos diretores municipais da Região Metropolitana de Curitiba. *In*: MOURA, Rosa; FIRKOWSKI, Olga L. C. F. (Org.). **Dinâmicas intrametropolitanas e produção do espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Observatório de Políticas Públicas; Curitiba: Letra Capital, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: jan. 2013.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Leituras regionais: mesorregião geográfica metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/5oVz4f>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. **Índice Iparades de Desempenho Municipal (IPDM)**. Curitiba, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/U36xHW>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

_____. **Perfil da Região Metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7lG22q>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. **Dinâmica urbana dos estados: estado do Paraná**. Curitiba: Iparades, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/8TN5aI>>. Acesso em: jan. 2013.

KLINK, Jeroen. Reestruturação, competição e neolocalismo. Um olhar crítico sobre a produção do espaço na Grande Curitiba. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 17-40, jul./dez. 2010.

MOURA, Rosa. **Arranjos urbano-regionais no Brasil: uma análise com foco em Curitiba**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PARANÁ. **Constituição do estado do Paraná**. Curitiba: JM, 1989.

_____. Decreto Estadual nº 1.660, de 21 de outubro de 1992. Atribuição de gerenciamento do sistema de transporte coletivo da região metropolitana de Curitiba, à Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba - COMEC. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 21 out. 1992. Disponível em: <<http://tinyurl.com/koz92dq>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Lei Estadual nº 12.248, de 31 de julho de 1998. Cria o Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da RM de Curitiba. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 31 jul. 1998. Disponível em: <<http://tinyurl.com/koz92dq>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Lei Estadual nº 7.627, de 27 de dezembro de 2007. Aprova o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011, conforme especifica. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 27 dez. 2007. Disponível em: <<http://tinyurl.com/koz92dq>>. Acesso em: jan. 2013.

_____. Lei Estadual nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, Curitiba, 14 dez. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/koz92dq>>. Acesso em: jan. 2013.

RIBEIRO, Luís César de Queiroz. *et al.* Novas formas de governança. *In*: SEMINÁRIO BRASIL METROPOLITANO. **Anais...** São Paulo: Mackenzie, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (Coord.). **Arranjos institucionais de gestão metropolitana**. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009. (Projeto Observatório das Metrôpoles - Relatório de Pesquisa).

UN-HABITAT. **State of Latin American and Caribbean cities**. (Towards a new urban transition Series). Nairobi, 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/unhabitat2012lac>>. Acesso em: fev. 2013.

REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: DESAFIOS PARA GOVERNANÇA NUM CONTEXTO DE INSTABILIDADE DOS ARRANJOS DE GESTÃO*

Isadora Tami Lemos Tsukumo**

Marco Aurélio Costa***

Renan Amabile Boscarior****

Régis Façanha Dantas*****

Ricardo Brito Soares*****

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho contextualiza, descreve e avalia os arranjos institucionais de gestão da Região Metropolitana (RM) de Fortaleza, visando contribuir com o debate acerca da governança metropolitana no Brasil.

A análise dos instrumentos de gestão metropolitana faz-se bastante oportuna no caso de Fortaleza em vários aspectos. Primeiro, observam-se nos últimos governos incentivos direcionados às atividades industriais e turísticas na RM de Fortaleza, que induziram novos vetores de expansão espacial e devem ser ordenados e planejados institucionalmente. Segundo, o estabelecimento de uma nova RM no Ceará – a do Cariri –, cujos arranjos de gestão foram fortemente influenciados pelos da RM de Fortaleza, configura um contexto potencial de ajustes, em face das análises da eficácia de tais arranjos. Terceiro, novas institucionalidades estão surgindo, como as agências de desenvolvimento, os consórcios públicos (CPs) e as parcerias público-privadas (PPP), que devem ser incluídas formalmente no processo de gestão pública da RM de Fortaleza, incorporando-se ao planejamento macrorregional. Finalmente, ressaltam-se os eventos da Copa do Mundo e da Copa das Confederações, que expõem problemas históricos nas funções públicas

* Texto elaborado com base no relatório *Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil – arranjos institucionais de gestão metropolitana*, do projeto Governança Metropolitana no Brasil, parceria do Ipea e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), de autoria de Régis Façanha Dantas (coordenador) e Ricardo Brito Soares (pesquisador).

** Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional (Aspla) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa na Aspla do Ipea. Coordenador da Rede Ipea e do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

**** Pesquisador do PNPD na Aspla do Ipea.

***** Diretor de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

***** Professor da Universidade Federal do Ceará (UFC) e Pesquisador do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

de interesse comum (FPICs), como os de transportes e uso do solo, cujas resoluções em caráter emergencial precisam estar coadunadas com os ditames da boa governança estatutária.

Neste capítulo, os mecanismos de gestão metropolitana são avaliados no contexto atual. Para isso, descreve-se inicialmente o atual estágio de desenvolvimento da RM de Fortaleza (seção 2). As seções seguintes abordam a legislação de institucionalização e evolução da composição da RM de Fortaleza (seção 3), bem como as instâncias e os instrumentos de gestão metropolitana (seção 4). Por fim, procura-se avaliar os desafios à gestão e governança metropolitana na RM de Fortaleza, à luz da análise dos arranjos institucionais e da problemática urbana atual.

2 RM DE FORTALEZA: CARACTERIZAÇÃO E DINÂMICA SOCIOESPACIAL RECENTE

A RM de Fortaleza, uma das nove RMs criadas pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973, é composta por quinze municípios, que cobrem uma área de 5.780,60 km², ou 3,9% do estado do Ceará. Possui uma população de mais de 3,6 milhões de habitantes, o que representa quase 43% da população total deste estado. Sua economia é responsável por 65% do produto interno bruto (PIB) estadual e 1,4% do nacional, alcançando a cifra aproximada de R\$ 50,6 bilhões. Estes dados colocam a RM de Fortaleza na oitava posição entre as RMs brasileiras de maior população, mas apenas em 15º lugar em termos de riqueza.

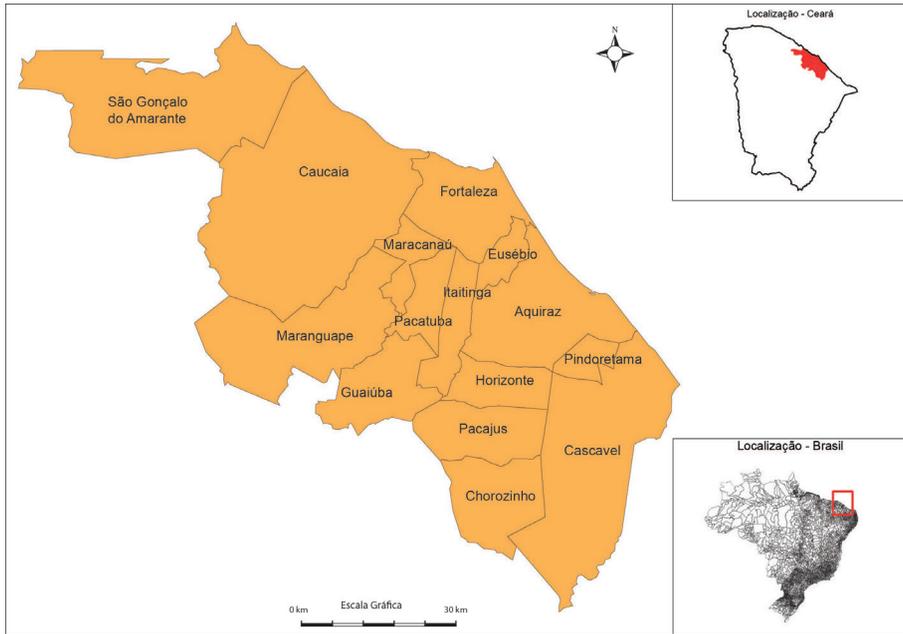
O município mais importante da RM é Fortaleza, capital do estado do Ceará. Este município concentra sozinho 67,8% da população da RM, o que equivale a aproximadamente 2,5 milhões de habitantes. Em segundo e terceiro lugares estão, respectivamente, os municípios de Caucaia (325 mil habitantes) e Maracanaú (209 mil habitantes). Apesar de concentrar pouco mais de dois terços da população da RM, Fortaleza tem diminuído seu peso relativo, uma vez que, em 1991, chegou a concentrar quase 72% do total de habitantes. O município da RM que mais cresceu em termos relativos foi Caucaia, de 6,71% para 9%. Sua população dobrou entre 1991 e 2010, o que garante, em termos absolutos, o segundo lugar em maior crescimento populacional na RM, atrás apenas de Fortaleza.

Em relação ao PIB, o município de Fortaleza também tem perdido participação nos últimos anos para outros municípios da RM. Enquanto, no ano de 2000, Fortaleza era responsável por 75,5% de toda a riqueza gerada na RM, em 2010, esta participação estava em 73,2%. Em relação ao dinamismo econômico, observado a partir dos dados do PIB, o município de São Gonçalo do Amarante é o que apresenta maior expansão em termos relativos, passando de 0,43% para 2,21%, entre 2000 e 2010, o que corresponde a um crescimento absoluto de mais de dezessete vezes, no período de dez anos.¹

1. No anexo estatístico deste livro, constam os principais dados populacionais e econômicos da RM de Fortaleza e de seus municípios.

MAPA 1

Municípios que compõem a RM de Fortaleza e sua localização no estado e no país



Fonte: IBGE.

A expansão da RM de Fortaleza tem se dado ao longo de quatro eixos de crescimento, identificados com rodovias federais e estaduais (Smith, 2001; Paiva, 2010). O primeiro eixo, constituído ao longo da rodovia estadual CE-060, está relacionado ao polo do Distrito Industrial de Maracanaú e à construção de conjuntos habitacionais em seu entorno. É o eixo de expansão mais antigo, remontando à atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

O segundo eixo de expansão se configura ao longo da BR-116, constituído na década de 1990, no contexto da *guerra fiscal* entre os estados da Federação. Está, portanto, relacionado à tendência de desconcentração industrial, tanto no contexto nacional como no interior da própria RM.

O terceiro eixo de expansão relaciona-se aos fluxos turísticos na Praia do Cumbuco, em Caucaia, com a compra de casas para segunda residência nesta cidade (CE-085); à construção de grandes conjuntos habitacionais de baixa renda na periferia deste município (BR-222); e ainda à implantação do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP), no município de São Gonçalo do Amarante (CE-085).

O quarto e último eixo de expansão se situa ao longo da faixa litorânea leste, em direção aos municípios de Eusébio e Aciraz (CE-040 e CE-025).

Esta expansão está relacionada ao turismo e à construção de residências de alto padrão, motivada pelas potencialidades paisagísticas e ambientais da área.

Resumindo, o atual quadro de expansão e crescimento da RM de Fortaleza está centrado no aumento de participação das atividades industriais, atraídas por meio de incentivos fiscais locais e estaduais, e na expansão do setor de turismo, marcado pela construção de grandes *resorts*. Além disto, destaca-se a construção do CIPP e de grandes condomínios fechados fora da cidade de Fortaleza.

Vale destacar que apenas em parte esses novos elementos da metropolização passaram pelos trâmites institucionalizados da gestão metropolitana estabelecida. O pensamento articulado e especializado da gestão pública regional parece sempre perder espaço para o oportunismo econômico ou político da ocasião. Isto será discutido na avaliação dos instrumentos de gestão, mas também é evidenciado pela história da institucionalização e das mudanças de composição da RM de Fortaleza, descrita na seção a seguir.

3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RM DE FORTALEZA: INCLUSÃO DE MUNICÍPIOS E DEFINIÇÃO DE FPICs AO LONGO DE QUATRO DÉCADAS

A RM de Fortaleza, criada pela LCF nº 14/1973, de 8 de agosto de 1973, era composta originalmente por cinco municípios: Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz. Em 1986, por meio da LCF nº 52/1986, o município de Maracanaú passa a fazer parte da RM, após sua emancipação do município de Maranguape. Esta primeira adição foi representativa e impulsionou o incentivo ao desenvolvimento de polos industriais nos municípios vizinhos, sendo este um fator de grande influência na formação do atual quadro metropolitano de Fortaleza.

Após a constituição de 1988, coube aos estados criar leis para constituir, alterar e criar mecanismos de gestão para as RMs. Assim, em 1991, por meio da Lei Estadual nº 11.845/1991, foram incluídos na RM dois novos municípios, Guaiuba e Eusébio. Estes foram desmembrados de municípios que já compunham a RM, Pacatuba e Aquiraz, respectivamente. O município de Itaitinga, originado de Pacatuba, é incorporado por este mesmo procedimento em 1995, mediante a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 3/1995.

A partir de 1999, a expansão da RM de Fortaleza ocorre pela incorporação de novos municípios. Naquele ano, por meio da LCE nº 18/1999, foram incorporados os municípios de Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante. A composição atual da RM se completou em 2009, quando os municípios de Cascavel e Pindoretama foram incorporados.

Na análise de alguns indicadores socioeconômicos da RM de Fortaleza, pode-se notar que a evolução da sua composição, por força de lei e sem critérios

específicos, mostrou-se paradoxal em alguns aspectos. O Artigo 2º da LCE nº 18/1999 afirma que um dos elementos necessários para a ampliação da RM é a “evidência ou tendência de conurbação” (Ceará, 1999). No entanto, quando se investiga a taxa de urbanização das diferentes composições da RM de Fortaleza ao longo dos anos, verifica-se que a atual apresenta a menor taxa de urbanização (96,11%), enquanto a composição de 1986 apresentaria a maior taxa (97,55%). Ou seja, a RM de Fortaleza, se continuasse com apenas os seis municípios integrantes em 1986, e não os quinze da atual composição, teria hoje uma taxa de urbanização maior que a atual, revelando que o processo de ampliação da RM não entrou em sintonia com suas próprias diretrizes.

Ainda com base no estudo da legislação, percebe-se a evolução da RM de Fortaleza por meio de um levantamento comparativo da definição das FPICs nas décadas de 1970 e 1990. O aumento no número de FPICs e a melhor definição destas funções são de grande importância para a compreensão desta evolução.

No quadro 1, são exibidas as FPICs, por campo de atuação, definidas na LCF nº 14/1973 e na LCE nº 18/1999. Inicialmente, é possível constatar uma primeira diferença no número de FPICs definidas. Enquanto na LCF nº 14/1973 havia sete funções definidas, este número aumenta para treze na LCE nº 18/1999.

Em 1973, as FPICs estavam limitadas a questões como saneamento básico, uso do solo, transporte, questão hídrica e planejamento integrado, definido de forma genérica como de “desenvolvimento econômico e social”. Em 1999, porém, estas funções foram mais bem definidas, enquanto outras foram incorporadas. Há, por exemplo, em relação a questões ambientais, a proposição de três FPICs específicas. Além disso, há a inclusão de questões como a oferta habitacional de interesse social, segurança pública, saúde e nutrição, e educação e capacitação de recursos humanos.

Um dos novos elementos apresentados na LCE nº 18/1999 que introduzem grande inovação em relação ao proposto na lei anterior é a necessidade de se estabelecerem políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços. Desta forma, é cobrada em lei a construção de indicadores e de referenciais para se fazer a verificação e a medida de atendimento das FPICs no contexto metropolitano, bem como a elaboração de políticas específicas voltadas para o monitoramento e a garantia de qualidade do serviço ofertado.

QUADRO 1
Comparativo das FPICs, por campos de atuação

Artigo 5º da LCF nº 14/1973	Artigo 3º, parágrafo único, da LCE nº 18/1999
Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Saneamento básico, notadamente abastecimento de água e rede de esgotos e serviço de limpeza pública. Uso do solo metropolitano. Transportes e sistema viário. Produção e distribuição de gás combustível canalizado. Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal. Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo por lei federal.	Estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços. Ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico, a estruturação urbana, o movimento de terras, e o parcelamento, o uso e a ocupação do solo. Desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda. Infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias. Sistema viário de trânsito, transportes e tráfego de bens e pessoas. Captação, adução e distribuição de água potável. Coleta, transporte, tratamento e destinação final dos esgotos sanitários. Macrodrenagem das águas superficiais e controle das enchentes. Destinação final e tratamento dos resíduos sólidos. Política da oferta habitacional de interesse social. Educação e capacitação dos recursos humanos. Saúde e nutrição. Segurança pública.

Fonte: Brasil (1973) e Estado do Ceará (1999).

O que pode ser extraído da comparação entre a LCF nº 14/1973 e a LCE nº 18/1999 é que, em termos legais, houve sensível avanço em relação ao estabelecimento das FPICs no período, tanto pela incorporação de novas funções quanto pela definição mais precisa do que seriam estas funções. No entanto, cabe questionar se esta evolução na lei correspondeu a um efetivo aumento na eficácia da gestão metropolitana e da expansão e consolidação das instituições responsáveis por esta gestão.

4 ARRANJOS DE GESTÃO NA RM DE FORTALEZA: ROTATIVIDADE E FRAGILIDADE INSTITUCIONAIS

Cabe aos estados definir seus arranjos institucionais para a gestão de RMs, com o intuito de determinar o melhor processo de oferta de serviços para as FPICs. Observa-se hoje, entre os entes brasileiros, uma variedade de arranjos tanto em relação ao organograma funcional quanto à utilização de instrumentos de gestão e formas de deliberação institucional das questões metropolitanas. Neste rol encontram-se estados que conservam ou constituem órgãos específicos voltados para a gestão metropolitana, e também aqueles que incorporaram as funções de gestão em suas secretarias afins. Este último é o caso da RM de Fortaleza.

Atualmente, não existe uma instituição específica responsável pela gestão da RM de Fortaleza. Tal instituição só existiu entre 1973 e 1991, sob o nome de Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza (AUMEF), instância instituída pela Lei Estadual nº 9.800/1973 e extinta pela Lei nº 11.831/1991.

A AUMEF era constituída pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Fortaleza (CDM) e pelo Conselho Consultivo, que deveriam atuar em forma de colegiado. Estes conselhos eram compostos por membros da gestão municipal (prefeitos e secretários de Planejamento) e por membros indicados pelo governo (secretários estaduais, secretários-executivos e o superintendente da AUMEF). Ao longo de sua existência, esta autarquia elaborou vários planos envolvendo a questão do desenvolvimento urbano e do sistema de transportes da RM de Fortaleza.² Além disso, ficava a cargo da instituição a elaboração do Plano Geral de Desenvolvimento Integrado e dos planos diretores dos municípios da RM.

A conjuntura política era um facilitador para as ações da AUMEF, visto que o regime autoritário dos governos militares favorecia tanto o controle dos interesses dos prefeitos e municípios como das divergências que a sociedade civil poderia ter em relação aos planos elaborados. Colaborava também a grande disponibilidade de recursos da União, que proporcionava a viabilidade e a manutenção destes planos pelo período necessário à sua execução.

Nessa primeira fase, respaldadas pelo forte componente autoritário do modelo de planejamento e gestão, as regiões metropolitanas contavam com uma estrutura institucional e uma disponibilidade de recursos financeiros oriundos da União que permitiram a implementação de vários projetos, especialmente na área de saneamento básico, transporte e tráfego urbano. Com a crise financeira que se abate sobre o país, nos anos 1980 e o início do processo de mobilização contra a ordem vigente e em favor da redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento metropolitano são explicitadas. A escassez de recursos públicos tem como consequência imediata o estancamento dos investimentos federais nas grandes metrópoles, culminando com o desmonte do aparato de organismos metropolitanos que atuavam na promoção do desenvolvimento urbano (Azevedo e Mares Guia, 2004 *apud* Diógenes, 2012 p.140).³

Um fator importante a se colocar é que desde aquele período havia uma fraca participação dos prefeitos da RM no CDM, o que causava dificuldades para a sua ação. Tal fato estava relacionado com a maior centralização política e financeira da União e de suas instituições, afetando a ação colaborativa dos agentes municipais. No momento atual, os entraves à cooperação entre os entes para a gestão da RM parecem estar relacionados às dificuldades de financiamento dos municípios e à falta de comprometimento dos governos com a continuidade dos projetos e das instituições, resultando em uma instabilidade institucional da gestão metropolitana.

2. Entre outros planos, pode-se citar: Plano Diretor de Assentamentos (1976); Plano Operativo da RM de Fortaleza (1977); Plano de Estruturação Metropolitana – PEM (1988); Plano de Ação Imediata de Transportes e Tráfego – PAITT (1981); Plano de Transporte Coletivo – Transcol (1982); e Plano Diretor de Transporte Urbano da RM de Fortaleza – PDTU (1983). Enquanto os três primeiros planos objetivaram o desenvolvimento urbano de cada município, obedecendo a uma organização físico-territorial, os demais procuravam facilitar o sistema de transportes em toda a RM de Fortaleza.

3. AZEVEDO, S. e MARES GUIA, V. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, L.C. (Org.) *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. Rio de Janeiro: Fase; Observatório das Metrópoles, 2004.

Após a extinção da AUMEF, em 1991, as responsabilidades pela gestão metropolitana passaram para as secretarias estaduais, o que tornou mais complicado o gerenciamento das questões metropolitanas, visto que estas instituições atuavam em todo o estado. A LCE nº 18/1999 estabeleceu o último marco legal do sistema de gestão da RM de Fortaleza. Nesta lei foi estabelecida a criação do CDM e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Fortaleza (FDM). O conselho consultivo não foi mencionado na referida lei, portanto, foi considerado extinto. Dessa forma, a partir deste momento, o desenho institucional para gestão da RM de Fortaleza ficou enfraquecido, uma vez que a instância de gestão específica foi substituída por uma secretaria estadual com funções e abrangência mais amplas, à qual passaram a ficar vinculados o CDM e o fundo.

Ao enfraquecimento da estrutura de gestão metropolitana somou-se a rotatividade das secretarias estaduais responsáveis. Desde 1999, o CDM transitou por três secretarias estaduais. De 1999 até 2003, o conselho esteve vinculado à Secretaria de Infraestrutura (Seinfra). Em 2003, passou a ser subordinado à Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR). Por fim, em 2007, a SDLR foi transformada em Secretaria das Cidades (SCidades). Hoje, instala-se uma dúvida jurídica acerca da continuidade da instituição do CDM e do fundo metropolitano, uma vez que a lei que substituiu a SDLR pela SCidades foi omissa sobre tais instâncias. Contudo, a extinção destas também não foi formalizada, podendo-se supor que seguem vinculadas à SCidades, que herdou a estrutura e as atribuições da SDLR. Na prática, sabe-se que tanto o CDM quanto o fundo se encontram inoperantes.

A razão para esta instabilidade institucional está provavelmente relacionada às mudanças nos governos estaduais, uma vez que os anos de 2003 e 2007 marcam o início de novas gestões. Isto demonstra o grande entrave que a falta de planejamento de longo prazo e a ausência de uma política de Estado representam para a governança metropolitana.

QUADRO 2

Evolução da vinculação e composição do CDM da RM de Fortaleza

Características do CDM / Leis	LCE nº 18/1999	LCE nº 34/2003	Lei nº 13.875/2007
Secretaria estadual de vinculação do CDM	Seinfra.	SDLR.	SCidades.
Membros do CDM	Seinfra, SEPLAN e prefeitos.	SDLR, SEPLAN e prefeitos.	SCidades, SEPLAG e prefeitos.
Presidente	Titular da Seinfra.	Titular da SDLR.	Titular da SCidades.

Elaboração dos autores.

4.1 O funcionamento do CDM e do Fundo Metropolitano

Os resultados da instabilidade institucional e da ausência de uma política metropolitana de estado no funcionamento do CDM ficam claros quando se observam os registros de reuniões feitas pelo conselho a partir de 1999. Com base no regimento interno do conselho, as reuniões para deliberação deveriam ocorrer pelo menos seis vezes ao ano. No entanto, estas ocorreram com muito menos frequência. A primeira reunião do CDM ocorreu em 13 de agosto de 2001, sucedida por outra em 19 de novembro do mesmo ano. No entanto, a terceira e última reunião do conselho aconteceu somente três anos depois, em 26 de agosto de 2004.

Essa descontinuidade das reuniões do CDM marcou a sua atuação no período. Na primeira reunião, foi proposta a criação de quatro câmaras técnicas setoriais, que seriam responsáveis por avaliar projetos e propor soluções para os problemas metropolitanos. As quatro câmaras propostas eram a Câmara de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a Câmara de Desenvolvimento Institucional, a Câmara de Desenvolvimento Social e a Câmara de Desenvolvimento Econômico. Na segunda reunião, ocorreu a ratificação desta proposta, a qual apenas na terceira reunião, três anos depois, foi modificada e aprovada, resultando na criação de duas câmaras técnicas setoriais, a Câmara Setorial de Transporte Urbano e Mobilidade Urbana e a Câmara Técnica de Habitação. Somente a primeira câmara foi efetivamente implementada, inclusive com a definição dos entes participantes. No entanto, apenas uma reunião foi registrada, ocorrida em 30 de março de 2005.

Quanto à composição dessas três reuniões do conselho registradas, nota-se a participação recorrente dos representantes municipais (prefeitos). Isto demonstra, por um lado, uma boa representatividade local nas discussões e um avanço em relação à baixa participação da década de 1970. Mas, por outro lado, aponta para o desafio de diluir os conflitos entre os entes, indicando a necessidade de trabalho de coordenação nestas instâncias.

A respeito do FDM, a situação é ainda mais frágil: apesar de ter sido regularizado, nunca foi alimentado com recursos. As possibilidades de captação de recursos para o fundo foram definidas na LCE nº 18/1999, sendo apresentadas seis fontes distintas. Tais recursos podem, em tese, provir de: receitas orçamentárias dos três níveis de governo envolvidos (federal, estadual e municipal); instituições de crédito nacionais e internacionais; transferências a fundo perdido de instituições públicas e privadas nacionais e internacionais; renda auferida com a aplicação de recursos no mercado financeiro; e empréstimos e subempréstimos para investimentos em projetos metropolitanos. A sexta possibilidade listada pela lei são as “outras fontes” (Ceará, 1999, Artigo 10).

Apesar dessa variedade descrita, é evidente que a principal fonte de recursos viria dos aportes orçamentários da União, do estado do Ceará e dos municípios

mais ricos da RM de Fortaleza. No entanto, a ausência de repasses demonstra o baixo interesse político em fomentar estas entidades. A ausência de aportes financeiros para o FDM pode ser considerada um dos fatores fundamentais para o desestímulo à participação no CDM. Assim, tanto o FDM quanto o CDM vivem em uma situação de “limbo institucional”, existindo mais formalmente que de fato.

Embora a gestão estruturada da RM de Fortaleza por meio do CDM esteja inoperante desde 2004, várias ações de planejamento urbano e regional foram realizadas pelo governo do estado nos últimos anos. Algumas, inclusive, foram discutidas ainda no conselho, embora não tenham sido alvos de deliberação formal. Entre estas ações estão o Projeto Trem Metropolitano de Fortaleza (Metrofor), o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza (Planefor), o CIPP e o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB). Não houve uma diminuição do número de projetos e ações propostos para a RM de Fortaleza, mas a tramitação destes em instâncias setoriais.

Recentemente, a demanda por novos projetos e a disponibilidade de recursos para grandes obras sofreu um grande incremento no orçamento do estado no Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015. Este impulso está relacionado com as demandas criadas pela realização da Copa do Mundo de 2014. Tais demandas envolvem diretamente obras de transporte público e de sistema viário, saneamento ambiental, investimento em segurança pública e no setor hoteleiro, bem como capacitação profissional da população para receber o fluxo de turistas previsto. Esta demanda poderia favorecer o desenvolvimento institucional da gestão metropolitana, com a revitalização do CDM e do FDM, além da criação de órgãos com competências específicas à RM de Fortaleza. Todavia, não há sinais de que exista tal esforço. Enquanto isso, sem instâncias que favoreçam o debate e a participação população, como os conselhos consultivos e deliberativos, os interesses da população tendem a continuar de fora do processo de gestão metropolitana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações aqui apresentadas demonstram o frágil estado da gestão da RM de Fortaleza. Os instrumentos e órgãos de gestão criados no período do regime autoritário dos governos militares foram desmantelados e suas atribuições foram distribuídas por várias instituições estaduais. A atual crise na gestão da RM de Fortaleza está centrada na falta de aporte de recursos para o FDM, na inoperância do CDM e na fragilidade institucional da gestão metropolitana, pulverizada por diversas secretarias estaduais.

A crise de gestão da RM de Fortaleza insere-se no processo de desmonte do sistema de planejamento das questões metropolitanas ocorrido no Brasil a partir da década de 1990, resultado adverso do processo de descentralização administrativa.

Analisando os efeitos da Constituição de 1988 neste aspecto, Balbim *et al.* (2011, p. 159-160) afirmam que:

com a valorização concomitante do poder municipal e, principalmente, as falhas de articulação entre as três esferas de governo e as deficiências nas relações intergovernamentais, expressando os problemas do federalismo brasileiro, a gestão metropolitana no Brasil entrou, a partir de 1988, em um processo de enfraquecimento e desarticulação.

A forma como os estados começaram a desmontar os arranjos de gestão vigentes variaram ao sabor das prioridades elencadas pelos governadores e pela restrição fiscal destes. No caso da RM de Fortaleza, o desmonte ocorreu em duas etapas, culminando em uma situação atual de desamparo e até mesmo questionamento sobre a validade legal dos instrumentos de gestão. Em um primeiro momento, o órgão que cuidava exclusivamente das questões metropolitanas foi extinto, sendo suas funções absorvidas pelas secretarias afins, que passaram a contar com dois instrumentos de gestão metropolitana: o CDM e o FDM. Apesar da regulamentação destes instrumentos, a sua atuação efetiva no trato das questões metropolitanas passou de marginal para nula no decorrer dos anos 2000, caracterizando-se a situação atual de governança institucional da RM de Fortaleza.

É importante que este “limbo” institucional da gestão metropolitana da RM de Fortaleza seja revertido. Neste processo, é preciso considerar que antigos arranjos de gestão podem não ter a eficácia esperada para tratar os problemas de hoje. Ademais, não se deve presumir que novos instrumentos de ação pública, como os CPs e as PPPs, sejam isoladamente capazes de contingenciar os crescentes problemas da metrópole.

A oportunidade é para trocas de experiências com RMs que possuem arranjos de governança diferenciados e eficazes, que possam contribuir para a formulação de um arranjo específico para a RM de Fortaleza.

Além disto, mesmo com o maior aporte de recursos e o reavivamento da preocupação com os interesses metropolitanos em período recente, relacionada com o evento da Copa do Mundo de 2014, as ações na escala metropolitana parecem estar relacionadas mais com a solução imediata e pontual de problemas que propriamente com o tratamento sistêmico e duradouro das questões. Esta situação acarreta, ainda, a possibilidade de cooptação destes projetos e iniciativas para a satisfação de demandas setorializadas, relacionadas com grupos econômicos e segmentos sociais específicos. Isto porque a participação popular, que poderia ser feita por órgãos de controle e acompanhamento destas ações constituídos especificamente para este fim, é escamoteada. Assim, a tendência à mercantilização da cidade, bem como a exclusão de grande parte da população da RM de Fortaleza das instâncias de decisão e formulação de políticas públicas, contribui com a propagação dos problemas metropolitanos e com o acirramento das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, Renato N. *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. **Revista paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 149-176, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Nr0hL>>.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Disponível em: <<http://goo.gl/pci0V>>.
- CEARÁ. Lei Complementar nº 18, de 29 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a Região Metropolitana de Fortaleza. Disponível em: <<http://goo.gl/z4H7L>>.
- DIÓGENES, Beatriz H. N. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- PAIVA, Ricardo Alexandre. **Turismo e metropolização na Região Metropolitana de Fortaleza**. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 1. Rio de Janeiro, 2010.
- SMITH, Roberto. **A dinâmica da região metropolitana de Fortaleza e os vetores de expansão territorial**. Fortaleza: 2001. Mimeografado.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- ESTADO DO CEARÁ. Secretaria das Cidades. **Região Metropolitana de Fortaleza – RM de Fortaleza**: breve histórico da sua criação e sistema de gestão. Fortaleza, 2009. Minuta.

NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA GESTÃO METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Cristina Maria dos Reis Martins*
Esteban Félix Santana Carrion**

1 APRESENTAÇÃO

Este capítulo apresenta de forma sintética alguns aspectos gerais da Região Metropolitana (RM) de Porto Alegre, que em 2013 completou 40 anos de existência, considerando suas características socioeconômicas mais significativas e as mudanças recentes no arranjo institucional da gestão metropolitana, que abrem a perspectiva de um novo modelo de desenvolvimento para a RM de Porto Alegre.

Na seção 2, são analisados aspectos referentes à dinâmica do crescimento demográfico, densidade e taxa de urbanização da RM de Porto Alegre nesses quarenta anos, com algumas considerações da relevância destes indicadores nos principais municípios da região e, desta, no contexto do estado e de outras RMs significativas do país. Em sequência apresenta-se uma breve análise da evolução do produto interno bruto (PIB) e dos empregos formais, a fim de vislumbrar a importância econômica da região no contexto do estado, bem como no contexto de outras RMs de destaque no país.

Na seção 3, são apresentadas as principais características do novo arranjo institucional de gestão metropolitana da RM de Porto Alegre, criado em 2011, que veio substituir aquele instituído nos anos 1970. De forma breve são apresentadas também as principais características de outras formas de articulação relevantes encontradas na gestão do recorte metropolitano. Ao final, trata-se da parte executiva da gestão metropolitana que pode ser visualizada pela atuação do órgão metropolitano, que completou 38 anos de existência em 2013 e foi mantido no novo modelo de gestão metropolitana.

A seção 4 traz uma análise sucinta da governança na RM de Porto Alegre, considerando as articulações institucionais entre os principais atores envolvidos na gestão do espaço metropolitano. Por fim, na seção 5, constam as considerações finais.

* Pesquisadora da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

** Técnico da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

2 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DA RM DE PORTO ALEGRE NOS QUARENTA ANOS DE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

A RM de Porto Alegre, em 1973, ano de sua criação, era integrada por quatorze municípios, que concentravam uma população total de 1.531.257 habitantes, os quais constituíam 23% da população total do estado. Em 2010, segundo o último Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população aumentou para 3.978.470 habitantes, distribuídos em 32 municípios, correspondendo a 37,2% da população total do Rio Grande do Sul. Assim, verifica-se que a população da RM de Porto Alegre, que nesse período aumentou em mais de duas vezes e meia (160%), também incrementou sua participação no estado (4,2%).

TABELA 1
Indicadores demográficos da RM de Porto Alegre (1973, 2010 e 2015)

Anos	Número de municípios	Área (km ²)	População	Rio Grande do Sul (%)	Taxa de urbanização	Densidade (hab./km ²)
1973	14	3.740,9	1.531.257	23	92	409
2010	32	10.097,2	3.978.470	37	97	394
2015 ¹	34	10.345,5	4.032.062	37	97	390

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010), FEE ([s.d.]) e METROPLAN ([s.d.]).

Nota: ¹ Atualmente, existem mais dois municípios – São Sebastião do Caí e Igrejinha – que foram aprovados para fazer parte da RM de Porto Alegre a partir de 2015.

Uma das razões desse considerável incremento da população da região – além dos importantes fluxos de migração rural-urbano das décadas de 1970, de 1980 e em menor escala da década de 1990 –, foi o significativo aumento do número de municípios que, de quatorze, em 1973, foi para 32, em 2010 – devendo totalizar 34, em 2015 –, resultando em um considerável aumento do território da região de: 3.740,9 km², para 10.097,2 km². Assim, apesar do aumento da população, com o correspondente aumento do território, a sua densidade média apresentou uma leve diminuição no período, passando de 409 hab./km² para 394 hab./km².

No contexto das demais RMs do país, a dinâmica de crescimento da população da RM de Porto Alegre acompanhou, de certa forma, a tendência geral do estado do Rio Grande do Sul, que foi de baixo crescimento demográfico no cenário nacional. Na última década, especificamente, constata-se, que o crescimento acumulado de 6,6% da RM de Porto Alegre, foi o menor entre as dezesseis RMs analisadas no país (tabela 2).

TABELA 2
Taxa de crescimento da população da RM de Porto Alegre (1991-2010)
 (Em %)

Período	RM de Porto Alegre		RMs
	Aumento anual	Aumento total do período	Aumento total do período
1991-2000	1,59	15,3	19,5
2000-2010	0,64	66	13,2

Fonte: IBGE (1991; 2000; 2010), FEE ((s.d.)) e METROPLAN ((s.d.)).

A diminuição do ritmo de crescimento da população da RM de Porto Alegre no estado está relacionada aos novos arranjos na polarização dos fluxos migratórios internos, que, nesta década, diante do impulso do crescimento econômico das aglomerações urbanas, apresentaram alterações na preferência relativa dos destinos das correntes migratórias internas.

Do ponto de vista econômico, a RM de Porto Alegre, no longo prazo, foi se consolidando como o maior polo de crescimento econômico do estado. Assim, verifica-se, para o período 1976-2010, que a participação do valor agregado bruto da região no Rio Grande do Sul aumentou de 35,2% para 43,0%. Entretanto, nas duas últimas décadas, constata-se um processo de reordenamento do crescimento econômico no Rio Grande do Sul, devido à consolidação das aglomerações urbanas: do Nordeste – polo industrial e turístico –, do Sul – polo naval –, e da aglomeração urbana do Litoral Norte – polo de energia eólica.

A importância econômica da RM de Porto Alegre, no estado, também é dada pela capacidade de absorção de mão de obra, garantindo a geração de renda familiar. Em termos de empregos formais, segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), a região, em 2010, respondia por 47% dos empregos totais do estado, sendo que ali estavam, também, 49% dos empregos urbanos do Rio Grande do Sul. Quanto à estrutura geral dos empregos, 99,5% do total correspondiam a atividades no setor secundário e terciário. No estado, esta relação era de 96,5%.

Uma análise geral do PIB indica que, no cenário nacional, no período 2000-2010, a RM de Porto Alegre perdeu significação entre as dezesseis RMs mais importantes do país. Quanto ao ritmo de crescimento do PIB, no mesmo período, a RM de Porto Alegre apresentou a menor porcentagem entre estas RMs. Com aumento acumulado de 187,6%, na última década, a RM de Porto Alegre foi a região com o menor crescimento médio entre as RMs do país, cuja média, entre elas, foi de 201,3%.

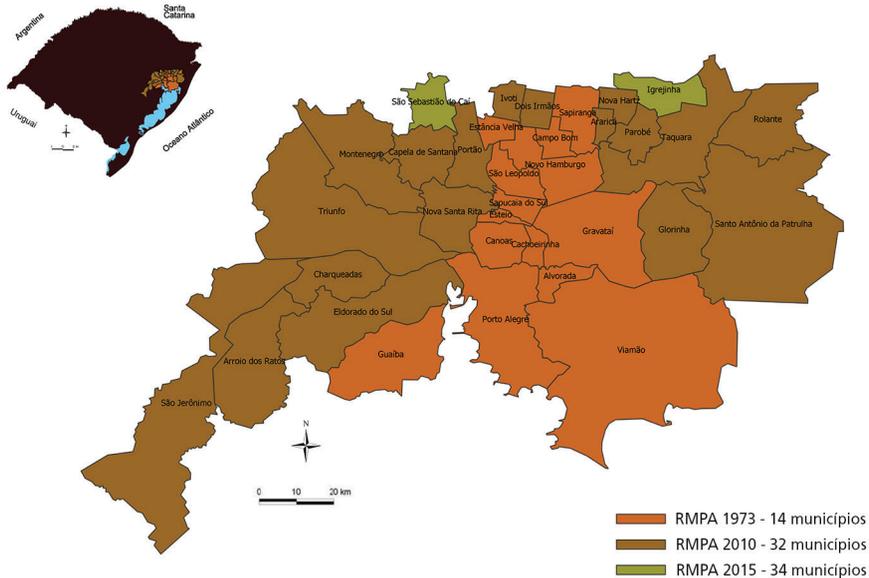
A relativa desaceleração do crescimento do PIB da RM de Porto Alegre, entre 2000 e 2010, que acompanhou a tendência de diminuição do crescimento da população, ocorreu simultaneamente ao maior crescimento do PIB em outros

aglomerados urbanos do estado, como a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune), com aumento de 224%, superando a RM de Porto Alegre, com crescimento acumulado de 187,6%.

Os indicadores mais importantes do processo de desaceleração da RM de Porto Alegre, na última década, estão representados pela diminuição relativa do crescimento da população e do PIB, o que estaria ocorrendo por algumas limitações estruturais, relativas à acessibilidade, circulação, mobilidade, entre outras; problemas – gargalos – que estariam gerando elevadas deseconomias ou externalidades negativas na RM, alterando o grau de preferência dos investimentos. Somam-se a isto as características socioeconômicas das aglomerações urbanas do estado, as quais apresentam atualmente grande atratividade, por razões geográficas, logísticas de localização, de mão de obra, entre outras.

Os efeitos da queda do PIB, na qualidade de vida da população da região estariam sendo amenizados pela significativa diminuição na taxa de crescimento demográfico, que também diminuiu consideravelmente nas últimas décadas.

MAPA 1
Evolução territorial da RM de Porto Alegre (1973-2015)



Fonte: Brasil (1973) e Rio Grande do Sul (1989; 1994; 1998a; 1998b; 1999a; 1999b; 1999c; 2000a; 2000b; 2001; 2010; 2011; 2012b).

Obs.: os municípios com leis de inclusão estadual aprovadas em 2011 e 2012 somente terão os efeitos legais para inclusão a partir de 2015, conforme o parágrafo único do Artigo 7º da Lei Complementar Estadual nº 11.740/2002 (Rio Grande do Sul, 2002).

3 O NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL DA RM DE PORTO ALEGRE

A criação, no final de 2011, do Conselho Deliberativo Metropolitan (CDM), e do Gabinete de Governança Metropolitana (GGM),¹ este último instalado junto à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitan e Regional (METROPLAN), abriu uma nova perspectiva para o planejamento e a gestão da RM de Porto Alegre.

Essas instâncias passaram a ocupar o espaço dos conselhos deliberativo e consultivo, criados em 1973, os quais, ao longo dos anos, foram perdendo a capacidade de resposta às demandas metropolitanas. A partir da década de 1980, com o processo de abertura política no país, em especial com a Constituição Federal de 1988, estas instâncias metropolitanas, criadas no contexto ditatorial, acabaram perdendo seu potencial de articulação. A relação dos Entes Federados nestes conselhos ocorria de forma vertical, ou seja, a instituição da RM dava-se pela esfera federal, as ações metropolitanas ficavam a cargo dos estados-membros e a participação dos municípios tinha apenas caráter propositivo. Somado a isto, as mudanças constitucionais estabeleceram mais autonomia aos municípios, que passaram a ser regidos por lei orgânica, legislando sobre assuntos locais e, atribuíram aos estados-membros, que também passaram a se organizar e reger por suas próprias Constituições, a responsabilidade da instituição de RMs, bem como de outras formas de organização regional.²

No Rio Grande do Sul, a Constituição Estadual de 1989 manteve a RM de Porto Alegre criada pela lei federal, mas abriu a possibilidade de criação de um novo conselho deliberativo, que envolvesse e articulasse as esferas municipais. Estas, em 1989, somavam 22 municípios oficialmente metropolitanos, o que em parte teria sido uma das dificuldades para a instituição desta nova instância, criada somente em 2011.

O novo arranjo instituído legalmente para a gestão da RM de Porto Alegre, em 2011, composto pelo CDM e GGM buscou integrar as esferas federal, estadual e municipal de governo e incluir a participação da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas metropolitanas.

Nesse sentido, o CDM e o GGM apresentam como objetivo geral a integração entre o governo do estado do Rio Grande do Sul e os governos dos municípios metropolitanos em ações para a promoção do desenvolvimento sustentável da RM de Porto Alegre. Neste escopo, estas instâncias visam à redução das desigualdades sociais e territoriais, a construção de uma identidade metropolitana, e uma gestão transparente e com controle social, em permanente colaboração entre as administrações públicas estadual e municipais.

1. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro 2011, regulamentada pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.
2. Foram instituídas no Rio Grande do Sul três aglomerações urbanas; a de Pelotas (1990), a do Nordeste (1994) e a do Litoral Norte (2004); duas redes de cidades em 2005, Cidades Históricas do Sul e municípios da Fronteira Mercosul; e a microrregião do Ceileiro (2012).

O CDM é constituído pelo Pleno e pela Diretoria Executiva (quadro 1). O Pleno, caracterizado como espaço decisório e de coordenação, presidido pelo governador do estado, inclui em sua composição e com direito a voto, seis secretários de estado e todos os prefeitos dos municípios que integram oficialmente a RM de Porto Alegre – 32 no total, em 2010. A União possui direito a três representantes de ministérios relacionados à RM de Porto Alegre, mas sem direito a voto.

QUADRO 1
Composição do CDM da RM de Porto Alegre (2012)

Pleno (52 participantes)	
Presidente do Pleno	Governador do Rio Grande do Sul
União	Três representantes (sem direito a voto) Ministério das Cidades; Secretaria de Assuntos Federativos da Presidência da República; e Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão.
Esfera estadual	Seis secretários de estado (com direito a voto); Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano; Secretaria de Habitação e Saneamento; Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã; Secretaria de Infraestrutura e Logística; Secretaria do Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas; e Secretaria do Meio Ambiente.
Esfera municipal	Trinta e dois prefeitos dos municípios que integram a RM de Porto Alegre (com direito a voto): 34 prefeitos em 2015.
Sociedade civil	Seis representantes (com direito a voto): indicados pelo governador, preferencialmente, participantes no CDES-RS e nos Coredes da RM de Porto Alegre. Cinco convidados (sem direito a voto): indicados pelo pleno, preferencialmente, participantes nos Coredes da RM de Porto Alegre.
Diretoria Executiva (treze participantes)	
Administração pública estadual	Cinco representantes: com reconhecida capacidade técnica ou administrativa, indicados pelo governador.
Administração pública municipal	Cinco prefeitos: indicados pelo pleno.
Sociedade civil	Três representantes: indicados pelo pleno.

Fonte: Rio Grande do Sul (2012a).

A sociedade organizada conta com seis representantes com direito a voto no Pleno, todos indicados pelo governador do estado, e, preferencialmente, conselheiros inseridos no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), e nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Há também espaço para cinco convidados da sociedade civil sem direito a voto, todos indicados pelo Pleno e, preferencialmente, participantes nos Coredes da RM de Porto Alegre.

Com o total de 52 participantes, o CDM é a instância responsável pelo estabelecimento das diretrizes de desenvolvimento da RM de Porto Alegre. Com esta finalidade, compete ao CDM planejar o desenvolvimento estratégico para a região, propondo e aprovando um Plano Diretor Metropolitano (PDM), as diretrizes do Plano Plurianual (PPA) da RM de Porto Alegre e a identificação das ações metropolitanas prioritárias, que devem ser incorporadas

nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs), e nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), do estado e dos municípios integrantes da RM de Porto Alegre.

À Diretoria Executiva do CDM, cabe propor e acompanhar as ações de planejamento metropolitano e implantar as políticas públicas de interesse comum, bem como supervisionar a implementação executiva das deliberações do CDM, no âmbito do estado e dos municípios integrantes da RM de Porto Alegre. Com o total de treze membros, a Diretoria Executiva conta com cinco representantes da administração estadual, indicados pelo governador do estado, cinco prefeitos dos municípios integrante da RM de Porto Alegre e três representantes da sociedade civil, indicados pelo Pleno. A Presidência da Diretoria Executiva, com mandato de dois anos, deve ser ocupada preferencialmente por um dos prefeitos.

O GGM é a instância responsável pela execução das ações metropolitanas. Por meio de diversas atividades de apoio técnico e administrativo, o GGM tem como finalidade promover a integração institucional, a capacitação e o aperfeiçoamento de recursos relacionados ao planejamento e ao desenvolvimento metropolitano, garantindo a efetividade das ações deliberadas pelo CDM. A METROPLAN, onde o GGM foi instalado, possui a atribuição de garantir a sua estrutura e funcionamento.

O Pleno se reúne a cada seis meses em sessões ordinárias abertas ao público e as reuniões da Diretoria Executiva ocorrem a cada dois meses. As reuniões extraordinárias tanto do Pleno quanto da Diretoria Executiva poderão ocorrer a qualquer tempo, conforme a necessidade. As reuniões ordinárias, as extraordinárias, as do Pleno e as da Diretoria Executiva podem ser realizadas independentemente da existência de quórum. Contudo, as decisões somente serão legitimadas com a presença de pelo menos a metade e mais um dos seus membros. A organização das reuniões, considerando os aspectos administrativos, está sob a responsabilidade do GGM.

Além do arranjo formal, são encontradas na RM de Porto Alegre outras formas de articulação, em sua maioria, criadas a partir do contexto democrático dos anos 1990. Estas formas com caráter intermunicipal, não constituem propriamente instâncias de gestão metropolitana, mas, buscam mobilizar e articular os atores políticos, econômicos e sociais, bem como a população na região. Em alguns casos, estas institucionalidades encontram-se até mesmo articuladas aos sistemas de gestão estaduais. Entre elas encontram-se: seis associações de municípios filiadas à Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), cinco Coredes, seis comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas e dois consórcios públicos intermunicipais.

As associações de municípios³ caracterizam-se como organizações de direito privado que visam à busca de soluções para problemas comuns aos municípios.

3. As associações que compõem a RM de Porto Alegre são: Associação dos Municípios da Costa Doce (Acostadoce), Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (GRANPAL), Associação dos Municípios da Região Carbonífera (ASMURC), Associação dos Municípios do Vale do Caí (AMVARC), Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (Ampara), Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS).

A filiação dos municípios às associações tem caráter voluntário e pode variar de acordo com a legislação municipal. A FAMURS, criada em 1976, representa formalmente as associações municipais do estado, e foi reconhecida legalmente no âmbito estadual, em 1994, como *Entidade oficial dos municípios do Rio Grande do Sul*.

Em função das deliberações sobre a gestão dos recursos hídricos, entre 1988 e 2000, foram criados seis comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas na RM de Porto Alegre.⁴ Os comitês integram o Sistema Estadual de Recursos Hídricos (SERH), com a finalidade de congregar os representantes de usuários da água, da população residente nas regiões das bacias hidrográficas e dos órgãos da administração direta federal e estadual, com atuação relacionada aos recursos hídricos, agregando desta maneira um número expressivo de instituições.

Desde 1994, o Rio Grande do Sul conta com os Coredes instituídos legalmente e voltados para o planejamento das diferentes regiões do estado, dos quais cinco conselhos se encontram no território metropolitano.⁵ Os Coredes são organizações que se destacam na promoção do desenvolvimento regional, pois são a base territorial e de apoio institucional para as políticas urbanas e regionais, utilizada pelo governo do estado para as ações de planejamento, orçamento e gestão descentralizados.

Junto aos Coredes, além de câmaras setoriais para temas específicos, em cada município integrante, foram previstas Comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais (Casepe), com o objetivo de controle e acompanhamento dos investimentos estaduais e a implantação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes). A composição de cada Corede está relacionada à mobilização dos atores locais – setor público, privado e da sociedade civil –, de acordo com interesses regionais específicos, em função das atividades e demandas da região de abrangência do conselho, incluindo a participação de representantes dos Comudes e dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas. Um instrumento de planejamento utilizado e organizado pelos Coredes trata-se da Consulta Popular, que se caracteriza como um processo de consulta direta à população sobre os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do estado.

A partir de 2007, foram criados na RM de Porto Alegre dois consórcios públicos intermunicipais,⁶ que integram grande parte dos municípios metropolitanos. Em 2007, foi criado o Consórcio Pró-Sinos, que agrega os municípios

4. Comitê dos Sinos (1988), Comitê Gravataí (1989), Comitê do Lago Guaíba (1998), Comitê Caí (1998), Comitê Taquari-Antas (1998) e Comitê Baixo Jacuí (2000).

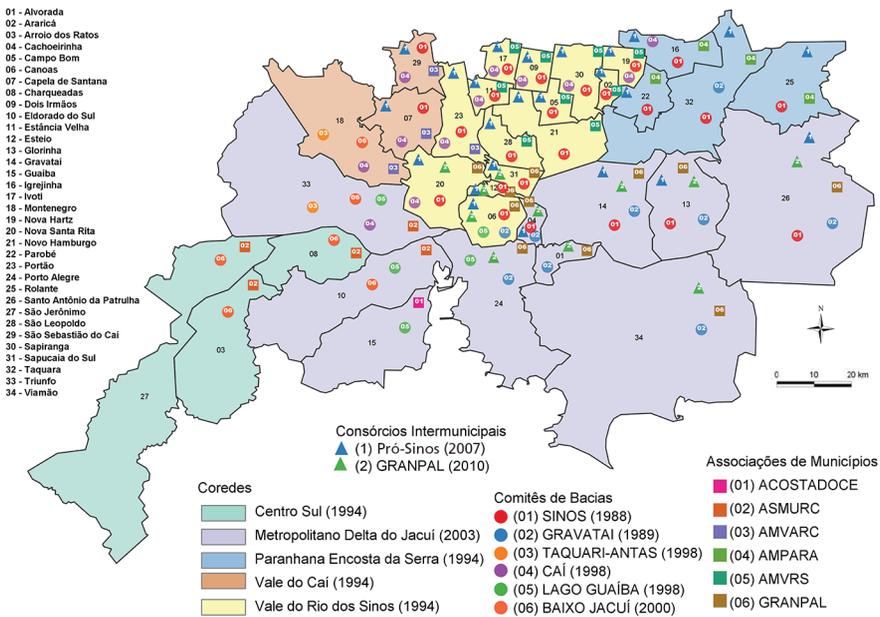
5. Na RM de Porto Alegre, instituídos em 1994, Centro-Sul, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e o Metropolitano Delta do Jacuí, instituído em 2003.

6. A Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007, possibilitou a criação de consórcios públicos intermunicipais, previstos no Artigo 241 da Constituição Federal de 1988 e da Emenda Constitucional nº 19 de 1998.

no recorte territorial da bacia hidrográfica do rio dos Sinos, entre os quais 24 deles pertencem à configuração institucional da RM de Porto Alegre. O Pró-Sinos está voltado para a atuação nas áreas de abastecimento público, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e drenagem urbana, e está constituído por diversas instituições, incluindo organizações da sociedade civil e do setor público.

Em 2010, foi criado o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), que agrega onze municípios metropolitanos, entre eles, a capital Porto Alegre. O consórcio da GRANPAL tem como objetivo, por meio do desenvolvimento da capacidade administrativa, técnica e financeira dos municípios, buscar soluções conjuntas para problemas comuns entre os municípios.

MAPA 2
Institucionalidades intermunicipais na RM de Porto Alegre (2013)



Elaboração dos autores.

O mapa 2 apresenta a área de atuação das diferentes institucionalidades encontradas no recorte metropolitano. Observa-se que o município de Canoas apresenta participação em três comitês de bacia, nos dois consórcios, em um Corede e em uma associação de municípios, sendo atravessado por seis institucionalidades.

3.1 METROPLAN: gestão metropolitana e regional

Há 38 anos a RM de Porto Alegre conta com uma instância responsável pelas ações de planejamento metropolitano: a METROPLAN, que ao longo de sua existência esteve vinculada a diferentes secretarias de estado⁷ e, a partir de 1991, também responde pelo planejamento das demais regiões do Rio Grande do Sul.

As finalidades da METROPLAN estão baseadas em três eixos: *i*) gestão do território; *ii*) gestão da mobilidade urbana; e *iii*) participação na gestão ambiental – recursos hídricos e resíduos sólidos.

Em seus vários anos de atividade, a METROPLAN foi pioneira em muitas áreas, em especial na área ambiental, em que se destacam: o planejamento ambiental junto ao Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM); a criação de comitês de bacias hidrográficas; o Programa de Catadores de Materiais Recicláveis, em 1989; o desenvolvimento de atividades de planejamento com participação social; o Programa Proteger, realizado em parceria com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM).

Em 2010, a METROPLAN executou, em caráter provisório, as atribuições de agência da região hidrográfica do Guaíba, com o objetivo de realizar estudos e ações para a implantação dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos no Rio Grande do Sul.

Em relação à gestão do território, destaca-se a atuação da METROPLAN no exame da inclusão de municípios na RM de Porto Alegre e no assessoramento para a realização dos planos diretores municipais, na anuência prévia para registros de loteamentos ou desmembramentos, na assistência técnica e implantação de pequenas obras de infraestrutura em municípios não integrantes da RM de Porto Alegre, na compatibilização do planejamento territorial com a gestão dos recursos hídricos, nas ações de drenagem urbana e na execução de demandas por Consulta Popular definidas pelos Coredes.

Quanto à mobilidade urbana, a METROPLAN apresenta uma atuação consolidada na qualificação do Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM).⁸ Foram atribuídas à METROPLAN finalidades privativas sobre a SETM, enquanto órgão responsável pela gestão do sistema nos modais rodoviário, ferroviário e hidroviário. Desde 2000, a METROPLAN conta com uma Diretoria de Transportes (DTM), a qual responde pelo planejamento, pelo gerenciamento, pela fiscalização do transporte coletivo de passageiros da RM de Porto Alegre e das aglomerações urbanas, realizando atividades referentes

7. Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (1975); Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (1987); Secretaria da Coordenação e Planejamento (1995); Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (2003), anteriormente denominada Secretaria Especial de Habitação e, em 2007, como Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano; e Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (2011).

8. Instituído e regulamentado em 1998 pela Lei Estadual nº 11.127 e pelo Decreto nº 39.185.

ao planejamento operacional, ao planejamento do cálculo tarifário e da fiscalização dos serviços, e ao atendimento aos usuários. Entre suas principais realizações, destaca-se a elaboração e implementação do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb), desenvolvido a partir de 2003 pelo convênio entre a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), METROPLAN e a Empresa Pública de Transporte Coletivo de Porto Alegre (EPTC).⁹

A METROPLAN acumulou diversas atribuições ao longo do período de sua existência, algumas delas relacionadas à secretaria de estado a qual se encontrava vinculada, as quais não foram exclusivamente voltadas para a RM de Porto Alegre. No entanto, entre 1995 e 2005, a METROPLAN sofreu uma redução significativa em seu quadro de pessoal, chegando a uma ocupação de menos de 50% das vagas. Atualmente, com o novo arranjo institucional para RM de Porto Alegre, o GGM foi instalado junto à METROPLAN, apontando a necessidade de fortalecimento e reestruturação do órgão.

Um dos desafios para a efetividade da gestão metropolitana é a disponibilidade de recursos. As ações desenvolvidas pela METROPLAN, incluindo as voltadas para a RM de Porto Alegre, em grande parte, possuem base em recursos advindos do orçamento estadual, relacionados aos programas desenvolvidos pela secretaria de estado a qual o órgão encontra-se vinculado. No entanto, em 1973, para dar suporte financeiro à gestão metropolitana, foi criado o Fundo de Investimentos Urbano do Rio Grande do Sul (Fundurbano-RS). Este fundo, ainda legalmente vigente, ao longo dos anos voltou-se para o financiamento de diferentes regiões do estado. Em 1998, ele passou a ser utilizado inclusive para obras de infraestrutura em pequenas comunidades rurais.

Uma das discussões do CDM em seu primeiro ano de atividade tratou da criação do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Porto Alegre (FDM), elemento fundamental para a efetividade das ações metropolitanas. O FDM, em substituição ao Fundurbano-RS, deve ter como base principal os recursos advindos dos repasses federais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

9. A parceria pública teve início em 2003 com o protocolo de integração institucional firmado entre União, estado do Rio Grande do Sul e o município de Porto Alegre. Em 2004, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica e Apoio Recíproco entre Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (TRENSURB), METROPLAN e Empresa Pública de Transporte Coletivo de Porto Alegre (EPTC), com a criação do Grupo de Coordenação Institucional (GCI) e do Grupo Executivo de Integração (GEI) e a contratação de serviços de consultoria especializada em transporte público para a execução do Plano Integrado de Transporte e Mobilidade Urbana (PITMurb). O planejamento integrado contemplou várias etapas. São elas: *i*) estudo de planejamento estratégico de integração do transporte público coletivo da RM de Porto Alegre (2004-2006); *ii*) PITMurb no âmbito da RM de Porto Alegre (2005-2009); *iii*) projetos executivos para a implantação do sistema integrado – próximos passos (2009-2010); e *iv*) implantação das soluções e execução de obras – a partir de 2010.

4 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RM DE PORTO ALEGRE

4.1 Articulação institucional para a criação do CDM e GGM e atividades iniciais do conselho

O CDM e o GGM foram criados a partir de um processo de articulação institucional entre os prefeitos da RM e o governo estadual, que em alguns aspectos, além dos atores políticos, também envolveu atores econômicos e sociais.

O debate sobre a necessidade de um novo arranjo institucional, bem como a percepção de inoperância no arranjo anterior tiveram origem na esfera municipal. No final de 2010, por intermédio da iniciativa da GRANPAL, foi iniciada a discussão sobre a construção de uma agenda metropolitana, voltada para o desenvolvimento econômico e social da região. O debate visava à reconstrução do arranjo institucional para a RM de Porto Alegre, uma vez que o desenho institucional ainda vigente datava da época da ditadura militar e, de acordo com os prefeitos, não existiria mais efetivamente desde os anos 1980.

Não havia consenso entre os prefeitos sobre o novo sistema de gestão para a RM de Porto Alegre, estes apenas concordavam com a especificidade da gestão metropolitana e quanto ao enfraquecimento institucional da METROPLAN em relação às demandas metropolitanas, em função da ampliação de suas atribuições para o nível estadual.

Inicialmente, em proposta apresentada ao governo do estado, a GRANPAL buscava a criação de um consórcio metropolitano, incluindo todos os municípios da RM, o governo do estado e a União. A proposta também contemplava a criação de uma agência e um fundo de desenvolvimento metropolitano, capazes de prover as políticas públicas de interesse comum da RM de Porto Alegre e, de uma assembleia metropolitana, que possibilitasse reunir todos os prefeitos da RM de Porto Alegre e a sociedade civil. Também havia a possibilidade de criação do conselho deliberativo da RM de Porto Alegre, presidido pelo governador do estado, com base na Constituição Estadual de 1989.¹⁰

Nesse sentido, em 2011, teve início no âmbito do governo estadual, junto ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)¹¹ o processo para a formulação de um novo modelo de gestão do desenvolvimento para a RM de Porto Alegre, com a construção de instrumentos capazes de dinamizar uma governança metropolitana, abarcando os diferentes atores envolvidos na questão, como

10. Conforme entrevista com a ex-assessora da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), coordenadora das atividades da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano e do *Relatório de Concertação da Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano*, 2011.

11. A criação do Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM) e do Gabinete de Governança Metropolitana (GGM) ocorreu a partir das discussões na Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano junto ao CDES. Este conselho foi instituído no início de 2011 com intuito de criar consensos entre os atores políticos, econômicos e sociais, em prol do desenvolvimento do estado. A partir de grupos de trabalho, foram criadas câmaras temáticas, com os principais temas em pauta na agenda governamental, entre eles a questão metropolitana.

também a constituição de uma agenda de desenvolvimento para a região. A análise das condições institucionais da RM apontava a falta de uma institucionalidade metropolitana efetiva, como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento da região, sobretudo porque o desenho institucional vigente se tornara insuficiente para expressar de forma adequada às mudanças na ordem urbano-territorial.

Além dos atores políticos, os debates contaram com a participação de um grupo de especialistas sobre o tema metropolitano e de representantes de distintos setores da sociedade civil e do setor privado. Após várias discussões, chegou-se ao formato atual do CDM e do GGM, considerado como intermediário entre as duas possibilidades. A criação do GGM instalado junto à METROPLAN foi a alternativa com mais viabilidade, pois avaliou-se que a criação de uma agência metropolitana demandaria muitos esforços.¹² Destaca-se que este processo também reconheceu a importância de outras formas de gestão intermunicipais na RM de Porto Alegre, principalmente os Coredes, cuja participação de seus membros na composição do CDM adquiriu caráter preferencial.

O primeiro ano de existência do CDM voltou-se para a estruturação administrativa e financeira do conselho, com a elaboração do regimento interno e criação – ainda em curso – do FDM, e também para o início do processo de elaboração do PDM para a RM de Porto Alegre.

Nos debates entre os integrantes do CDM, criou-se um consenso em que o PDM deveria ser construído a partir de princípios norteadores, definidos por uma base conceitual de informações preexistentes. Quanto aos aspectos operacionais de implementação do plano, havia a compreensão dos membros do CDM sobre os “enfrentamentos institucionais” entre o estado e os municípios em relação a um efetivo gerenciamento dos temas de interesse comum, para os quais seria necessário ainda o aperfeiçoamento da gestão institucional. Uma das críticas apontadas neste aspecto remete ao receio de que a construção do PDM, protagonizado pelo Estado, sem a inclusão de alguns atores, sobretudo da sociedade civil, não ser plenamente satisfatória. Assim, a construção do PDM deveria envolver a discussão com os diversos atores políticos, econômicos e sociais da RM de Porto Alegre.

Nessa lógica, para o levantamento dos problemas e das potencialidades da região, os quais serviriam de base para as diretrizes do PDM, foram organizadas pelo CDM e GGM/METROPLAN, em 2012, diversas atividades, incluindo: encontros técnicos, reunindo os municípios da RM de Porto Alegre, universidades e órgãos da administração direta e indireta; oficinas de trabalho, reunindo os municípios da RM de Porto Alegre para a discussão de temas de interesse metropolitano;

12. Em 1997, foi instituída uma secretaria de estado voltada para gestão da RM de Porto Alegre, a Secretaria Especial da Região Metropolitana (SERM), no entanto ela não apresentou uma atuação efetiva. Em 1999, ela foi extinta e incorporada à Secretaria Especial de Habitação.

e a realização de um seminário¹³ para a apresentação e discussão de planejamento estratégico da RM de Porto Alegre e temas relacionados à governança metropolitana.

De forma resumida, nessa perspectiva de planejamento estratégico para a RM de Porto Alegre,¹⁴ entre os problemas enfrentados quanto aos eixos estruturadores do plano de desenvolvimento da RM de Porto Alegre, *Institucionalidade e Ação Política*, observa-se a percepção dos atores quanto às dificuldades da articulação institucional, que se encontra em processo de construção.

Em relação à institucionalidade, destaca-se a não homogeneidade do território metropolitano, relacionada, em parte, à falta de observação aos critérios de inclusão dos municípios na região, que repercutiria na necessidade de criação de microrregiões na RM de Porto Alegre, considerando as características e proximidades dos municípios.

Em termos da ação política, um dos pontos tensionados se refere à continuidade e sustentabilidade desse processo em vista das possíveis rupturas nas políticas públicas em função das trocas de governos, com diferentes opções políticas. Se, por um lado, existem consensos em relação à existência dos problemas comuns; por outro, há a dificuldade da construção de soluções para os problemas, que pode ser atravessada por muitos dissensos e projetos distintos, o que prejudica a cooperação e o envolvimento dos atores, principalmente a adesão dos 32 municípios integrantes da RM de Porto Alegre em um projeto comum.

4.2 Iniciativas metropolitanas de articulação institucional

Em análise das proposições das outras formas de articulação relevantes no recorte metropolitano, observa-se que entre as associações de municípios existe uma tendência em buscar soluções para problemas comuns por meio dos consórcios públicos, que seriam principalmente adequados para a gestão nos espaços metropolitanos e aglomerados urbanos. Os consórcios se apresentariam como instrumentos de cooperação federativa, dadas as desigualdades entre os municípios brasileiros, seja em termos de tamanho, população, receitas municipais, entre outros aspectos. A principal vantagem oferecida pelos consórcios estaria no ganho de escala para os pequenos municípios, que, agindo em parceria com os maiores, poderiam auferir vantagens técnicas, gerenciais e financeiras. Cabe destacar

13. Em novembro de 2012, foi promovido, pelo CDM, o Seminário de Políticas Metropolitanas, nele foi realizada a segunda reunião do pleno do CDM, além de debates sobre as questões metropolitanas, com a participação de técnicos e gestores com atuação na RM de Porto Alegre, representantes dos municípios que integram a região, autoridades do Executivo e Legislativo, membros dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) e dos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, de universidades e representantes da sociedade civil. Durante o seminário, foram levantados os problemas e as potencialidades da RM de Porto Alegre, que foram discutidos em oficinas no segundo dia do evento.

14. A partir de resultados dos grupos de discussão dos *Eixos estruturadores do Plano de Desenvolvimento da RMPA* – saneamento e meio ambiente, infraestrutura urbana, transporte e mobilidade, institucionalidade, ação política, saúde e ensino e pesquisa – realizados no Seminário de Políticas Metropolitanas.

que os consórcios também confeririam mais autonomia aos municípios. Nesta direção, a participação dos entes municipais em instâncias municipalistas também se destaca como fundamental para o equilíbrio de forças entre as esferas, municipal, estadual e federal, principalmente em função da crítica quanto à distribuição de recursos, considerada não equitativa e concentrada na esfera federal.

Os Coredes, em suas proposições,¹⁵ visam promover uma governança regional, reafirmando a necessidade de adequar as instâncias de regionalização administrativa à sua regionalização. Na referência à gestão e ao planejamento regional, a proposta está voltada para a implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, articulados com os planos estratégicos de desenvolvimento municipais e com planos plurianuais municipais, cujas prioridades devem ser definidas a partir da participação popular, reiterando a importância da consulta popular na priorização de projetos e recursos do orçamento do estado. Em termos dos recursos, os conselhos propõem a criação de fundos – em âmbito nacional, estadual e regional de desenvolvimento – para o financiamento de programas e projetos de desenvolvimento regionais.

Quanto aos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, a principal proposta estaria no estabelecimento de acordos entre os atores locais em relação ao uso e à preservação dos recursos hídricos, observando-se que muitas vezes neste processo podem ser gerados impasses e conflitos. Nesta lógica, no processo de realização dos planos de recursos hídricos, a cargo dos comitês, as deliberações têm como uma das prerrogativas a participação da sociedade, com a mobilização de grupos interessados e voltados para demandas setoriais em relação ao uso da água, que pode ser direcionada para as atividades produtivas rurais, industriais e de serviços, e para o abastecimento público.

4.3 Atores e agentes da dinâmica metropolitana

Pode-se considerar que a governança metropolitana envolve uma gama de atores locais e estaduais de vários segmentos da sociedade – setores público e privado, sociedade civil organizada – que se articulam em arranjos de gestão institucional ou em outras formas relevantes de articulação encontradas no espaço metropolitana, que apresentam diferentes visões em relação ao planejamento e à gestão metropolitana.¹⁶

Em relação à articulação dos atores locais, independentemente do segmento da sociedade, os participantes tendem a se manter restritos às suas instâncias de atuação, sem o reconhecimento da gestão metropolitana, como no caso dos integrantes dos comitês de bacias e dos Coredes.

15. *Carta de Vacaria* (2008) e *Carta de Santo Ângelo* (2012).

16. Essa análise teve como base entrevistas semiestruturadas, realizadas em 2013 com os atores e agentes econômicos articulados na gestão metropolitana, nas esferas local, estadual e metropolitana.

No caso do setor público municipal, mesmo sendo considerada a necessidade de uma governança metropolitana, articulada às diferentes esferas de governo, a tendência é buscar a manutenção da autonomia municipal, visto que o entendimento seria que o protagonismo e a gestão ocorressem em termos efetivos no espaço local e, sob esta perspectiva os entes municipais entenderiam o CDM, concebido em 2011, como o arranjo possível nas limitações legislativas. Seguindo esta lógica, nas possibilidades legais, a criação dos consórcios, que podem ser considerados ainda embrionários na RM de Porto Alegre, se apresenta como solução para a gestão de problemas setoriais, comuns entre os municípios.

Para a esfera municipal, um dos aspectos positivos do planejamento urbano, agregando uma visão metropolitana, seria a possibilidade de aumento do volume de recursos captados da esfera federal. Neste aspecto também se destaca a necessidade de criação de um fundo metropolitano e a presença de um órgão gestor, como a METROPLAN, ou a criação de uma agência metropolitana, de apoio técnico e administrativo, capaz de garantir a efetividade da gestão.

Na esfera estadual, alguns atores reconhecem o CDM como reflexo da visão estratégica dos governos municipais, visto que o processo de criação deste teve início com a GRANPAL. Assim, uma articulação a partir da base dos municípios traria uma contribuição mais efetiva. Estes atores entendem também que se deva contar com os demais espaços de articulação da RM, uma vez que o conjunto de recursos está nos programas e nos projetos dos governos estadual e federal.

Os conselhos, como o CDM, enquanto espaços que agregam diferentes secretarias de estado e outros setores da sociedade podem ser vistos, pelo setor privado, como de significativa importância. Esta proximidade facilitaria as negociações entre os setores público e privado, tornando-as menos onerosas, pois, em muitos casos, para uma proposta de ação do setor privado faz-se necessário a circulação entre os diferentes órgãos públicos, em função, por vezes, da falta de comunicação entre estes órgãos.

A existência de outras formas de articulação no âmbito metropolitano, como os Coredes, podem ser vistas de forma não conflitante, mas, diferentes em termos de amplitude. Deste modo, os Coredes não representariam interesses diversos do CDM, mas estariam mais próximos *das bases*. Enquanto os Coredes seriam o reflexo de um processo participativo de uma região, agregando as demandas da população, o CDM seria uma visão estratégica dos governos municipais. Entretanto, não houve a iniciativa de organizar um Corede com todos os municípios metropolitanos, que acabaram distribuídos em cinco Coredes, dificultando a articulação em relação ao planejamento metropolitano.

Os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas teriam uma importância estratégica na gestão metropolitana, na medida em que são arranjos

que promovem uma articulação intermunicipal composta, além dos órgãos governamentais, em grande parte, por entidades da sociedade civil e dos representantes das comunidades, envolvendo problemas referentes ao saneamento ambiental, que ultrapassam os limites municipais. Desse modo, os comitês têm servido de espaço para a discussão de grandes projetos, como as barragens e obras de infraestrutura.

Os consórcios intermunicipais têm se caracterizado por possuírem finalidades muito específicas, mesmo havendo algum estímulo, em nível federal, para a formação de consórcios mais amplos. A lógica seria que estas formas associativas tenham uma convivência mais harmônica possível com o conjunto das demais articulações de gestão. Contudo, no caso do Vale dos Sinos, por exemplo, em que há o Consórcio Pró-Sinos e o Comitê Sinos, existem demandas de maior ou menor interesse de cada um deles, e algumas ações acabam se sobrepondo e gerando conflitos.

Em termos de planejamento metropolitano, a noção de planejamento estratégico para a RM, pelo CDM, em uma visão de longo prazo, apresenta-se como viável em relação à capacidade de resposta a questões pontuais, específicas para grupos de municípios, que escapariam às diretrizes do grande planejamento. Um plano metropolitano pode fazer com que não ocorra a fragmentação do planejamento, incluindo as diferentes funções públicas, e também as atividades econômicas da região. A falta de um planejamento comum entre os municípios pode significar várias áreas de conflito em um território metropolitano, em que os diferentes planos diretores municipais consideram funções distintas para áreas limítrofes, por exemplo, o que um município considera como área residencial e/ou industrial, outro município pode considerar como área de preservação ambiental, repercutindo em diversos problemas ambientais, de mobilidade, entre outros.

Em relação aos recursos de financiamento para a gestão metropolitana, o apoio da esfera federal mostra-se essencial para a execução de projetos e obras de grande vulto. Contudo, um fundo de desenvolvimento metropolitano apresenta-se como fundamental para a sustentabilidade administrativa, articulação e planejamento metropolitano.

As parcerias com o setor privado também vêm sendo discutidas como opção para problemas metropolitanos, no que tange aos recursos para a realização de obras. Todavia, as parcerias público-privadas necessitariam ter como base um planejamento mínimo, para que resultem em obras adequadas às necessidades regionais. A tendência observada em relação ao setor privado seria a transformação e modificação do espaço de acordo com interesses próprios, por vezes dissociados dos interesses comuns. Porém, o setor privado pode apresentar para a gestão metropolitana mais agilidade em projetos para a solução de demandas privadas ou estatais, em oposição à burocracia estatal, que pode ser apontada como um fator na demora da realização e implementação das soluções.

Em termos das funções públicas de interesse comum, no entendimento dos atores, a prioridade seria a mobilidade, sendo destacadas também as funções ligadas ao saneamento e ao meio ambiente, bem como a necessidade de soluções para as funções de interesse social, como saúde, educação e segurança. A atividade econômica e o emprego também são considerados pelos atores estaduais como fundamentais para o desenvolvimento da RM de Porto Alegre.

Em resumo, os atores estaduais tendem a compreender a gestão metropolitana por inteiro, mas de difícil execução em termos práticos. Os consórcios e o planejamento estratégico são vistos, de forma geral, como solução para demandas de mais urgência, porém a necessidade da construção de um plano e um planejamento que promovam a integração e a coordenação da gestão do espaço mostra-se fundamental para a maior parte dos atores. Contudo, o planejamento metropolitano esbarra nas disparidades encontradas entre os municípios da RM de Porto Alegre, como também na existência de outros recortes de planejamento regional sobrepostos sobre a área metropolitana.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, a dinâmica de crescimento da população da RM de Porto Alegre, de certa forma acompanhou a tendência geral do estado, que foi de baixo crescimento demográfico no cenário nacional. Na última década, o crescimento acumulado da RM de Porto Alegre, foi o menor entre as dezesseis principais RMs do país.

Uma das razões da diminuição do ritmo de crescimento da população da região pode estar relacionada aos novos arranjos na polarização dos fluxos migratórios internos, que, nas duas últimas décadas, repercutiram no fortalecimento de um processo de reordenamento do crescimento econômico no estado, com a consolidação de outras áreas, diferentes à RM de Porto Alegre, especificamente as aglomerações urbanas instituídas legalmente.

Os indicadores mais significativos do processo de desaceleração da RM de Porto Alegre, na última década, são a diminuição relativa do crescimento da população e do PIB, decorrentes de algumas limitações estruturais da região, e as características econômicas das aglomerações urbanas do estado, que, apresentam atualmente grande atratividade. Contudo, os efeitos da queda no PIB, nas condições de vida da população da região, são atenuados pela significativa diminuição na taxa de crescimento demográfico, que, também caiu consideravelmente nas últimas décadas. Mesmo assim, os desafios para o crescimento, em termos de modernização da infraestrutura, constam da pauta.

De um modo geral, a RM de Porto Alegre, dada a sua importância no contexto do estado, tem atualmente o desafio de retomar o ritmo de crescimento econômico, recuperando o papel de liderança, entre as maiores RMs do país, nas quais atualmente vem perdendo espaço.

A RM de Porto Alegre, desde a sua instituição em 1973, contou com um arranjo de gestão legalmente instituído, incluindo uma instância de gestão metropolitana, a METROPLAN, que em 2013 completou 38 anos de existência.

A partir dos anos 1990, dadas as transformações no cenário brasileiro, principalmente com as mudanças constitucionais de 1988, o arranjo institucional de gestão da RM de Porto Alegre, criado em 1973, acabou perdendo sua capacidade de articulação e resposta às demandas metropolitanas, fazendo com que a região ficasse carente de um *esquema* de coordenação em termos metropolitanos.

A prerrogativa de instituir RMs e outras formas de organizações regionais, atribuída aos estados pela Constituição Federal de 1988, no Rio Grande do Sul, repercutiu na criação de outras aglomerações urbanas e na manutenção da RM de Porto Alegre. No entanto, observou-se, a partir de 1989, um aumento expressivo no número de inclusões de municípios nesta RM, que de quatorze, em 1973, passaram a 32, em 2010, com a perspectiva de chegar a 34 municípios, em 2015. Assim, o arranjo institucional vigente até 2011 também se tornou insuficiente para refletir a ordem urbano-territorial.

A crescente autonomia municipal, atribuída pela Constituição Federal de 1988, e o cenário democrático dos anos 1990 repercutiram na criação de outras institucionalidades com ação sobre o recorte metropolitano, que vieram de certo modo suprir a inoperância do arranjo de gestão formal. Neste contexto, foram criados os comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, os Coredes, e o reconhecimento das associações de municípios como instituições de interesse público e, no final dos anos 2000, surgiram os consórcios públicos intermunicipais.

Dessa forma, até recentemente, o planejamento e a gestão da área metropolitana, em certa medida, estariam sendo desenvolvidos de forma difusa e fragmentada, por meio dessas outras institucionalidades, pelos planos diretores dos municípios ainda não harmonizados entre si e pelos planos setoriais, bem como pelos consórcios de forma incipiente.

O arranjo institucional de gestão metropolitana da RM de Porto Alegre, formado pelo CDM e GGM, apresenta-se como meio de realização de uma articulação integrada e coordenada da RM, uma vez que fora concebido por iniciativa municipal, com a conciliação de interesses entre estado, municípios e sociedade civil. No entanto, as outras formas de articulação no recorte metropolitano permanecem como necessárias em seus escopos de atuação. Deste modo, a perspectiva é que o CDM se consolide como um espaço de deliberações capaz de abarcar todos os atores que configuram o recorte metropolitano, incluindo as outras formas de articulação.

Entre as outras formas de articulação, destaca-se que os Coredes, considerando a perspectiva de participação popular e o envolvimento destes com o planejamento e o orçamento regional do estado, permanecem como institucionalidades fundamentais, sendo o grande desafio da gestão metropolitana a conciliação e/ou integração do planejamento metropolitano com estas formas de planejamento, sobretudo em relação à inserção da RM de Porto Alegre no orçamento do Estado.

Em relação aos consórcios intermunicipais, estes ainda são incipientes na RM e não constituem propriamente solução para uma gestão metropolitana integrada, pois são voltados para as demandas específicas e com a perspectiva de planejamento estratégico metropolitano se apresentam como possíveis soluções para problemas prementes no curto e médio prazos.

Quanto aos comitês de gerenciamento de bacias hidrográficas, tem-se que a gestão de recursos hídricos, cuja unidade de gestão possível são os limites das bacias hidrográficas, é percebida como fundamental para o processo de desenvolvimento da RM de Porto Alegre. O saneamento não é mais visto como uma questão meramente de infraestrutura, mas se tem a noção das suas implicações em relação ao meio ambiente.

No que tange às relações federativas, percebe-se que há muitos pontos de tensão entre o estado e os municípios em relação à distribuição dos poderes e recursos. Por um lado, os municípios tendem a querer manter a relativa autonomia, sobretudo do ponto de vista político, alcançada a partir das mudanças constitucionais de 1988, e na medida do possível, até fortalecê-la sob o aspecto da distribuição dos recursos. Neste sentido, as associações de municípios podem ser consideradas canais por meio dos quais os municípios conseguem se articular, fortalecendo o municipalismo e mantendo a autonomia em relação às demais esferas, federal e estadual. Por outro lado, há a tendência de o estado não querer abrir mão da centralização de algumas prerrogativas. Contudo, estado e municípios, no nível metropolitano, vêm buscando construir consensos que englobem as prerrogativas de ambas as esferas e incluam também a sociedade civil.

A população de modo geral não se encontra propriamente envolvida diretamente nos aspectos da gestão pública, em especial na gestão metropolitana. Porém, em função de demandas específicas tende a se mobilizar envolvendo grupos da sociedade civil organizada, voltados para o debate e a reivindicação de suas causas, que incluem a presença de especialistas e simpatizantes, utilizando-se ou não de canais institucionalizados. No contexto metropolitano, os Coredes e os comitês de bacia apresentam-se como os canais para a participação popular.

Mesmo com a atuação de outras instâncias, o planejamento integrado da RM de Porto Alegre apresenta-se como uma necessidade e um grande desafio, seja sob o aspecto da articulação institucional com as outras formas de articulação

no âmbito metropolitano, ou em função dos problemas ocorridos no processo de metropolização em termos funcionais da RM. Neste sentido, em grande parte, os problemas que envolvem as funções públicas de interesse comum, como o caso da mobilidade urbana, podem ser vistos como resultado da falta de planejamento e ordenação territorial no sentido amplo em termos metropolitanos.

Dessa maneira, há a necessidade de fortalecer o planejamento metropolitano, inclusivo e democrático, que priorize as fragilidades dos municípios periféricos da RM de Porto Alegre, na definição das áreas metropolitanas prioritárias de interesse comum dos municípios. Como também, a retomada urgente do planejamento regional, construindo com o critério de inclusão democrática, o plano estratégico e plano diretor metropolitano, que permita definir inclusive as grandes diretrizes do desenvolvimento regional de curto, médio e longo prazo, a fim de dar um sentido mais abrangente e integrado aos investimentos definidos para a RM de Porto Alegre. Porém, a retomada efetiva do planejamento metropolitano está sujeita à consolidação de um arranjo de gestão inclusivo, e que concilie os diferentes mecanismos de articulação na área metropolitana à gestão institucional, permitindo de modo efetivo a participação social no processo de formulação das políticas públicas metropolitanas.

Desse modo, para uma gestão efetiva, há a necessidade de reestruturação e fortalecimento da instância de gestão metropolitana, a qual o GGM, responsável pela execução das políticas públicas metropolitanas, foi vinculado. A METROPLAN manteve-se atuante, mas foi desviada de seu escopo metropolitano, passando também ao planejamento regional, com o aumento de suas atribuições de forma incompatível com suas mudanças na infraestrutura administrativa, e as ações desenvolvidas pela fundação, ao longo de sua existência, incluindo aquelas voltadas para a RM de Porto Alegre, em grande parte, estiveram relacionadas e com base em recursos referentes aos programas desenvolvidos pela secretaria de estado à qual se encontrava vinculada.

Por fim, há a necessidade do equacionamento dos recursos financeiros, por meio dos quais a RM disponha de uma base de receitas próprias voltada para as demandas metropolitanas.

De modo geral, pode-se considerar que a RM de Porto Alegre esteja em processo de construção de uma governança metropolitana, e o momento atual caracteriza-se como de reorganização e reestruturação da gestão do espaço metropolitano.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 1973.

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA SIGFRIED EMANUEL HEUSER. **Centro de informações estatísticas**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: out. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 1991**. IBGE, 1991. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2012.

_____. **Censo Demográfico 2000**. IBGE, 2000. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2012.

_____. **Censo Demográfico 2010**. IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: out. 2012.

METROPLAN – FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO E REGIONAL. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.metroplan.rs.gov.br/transportes/index.htm>>.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Rio Grande do Sul, 1989.

_____. Lei Estadual Complementar nº 10.234, de 29 de julho de 1994. Inclui o município de Charqueadas na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 143, 28 jul. 1994. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.198, de 28 de julho de 1998. Inclui o município de Nova Santa Rita na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 141, 28 jul. 1998a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.201, de 30 de julho 1998. Inclui o município de Araricá na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 144, 31 jul. 1998b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.307, de 15 de janeiro de 1999. Inclui o município de Montenegro na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 12, 15 jan. 1999a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.318, de 26 de março de 1999. Inclui o município de São Jerônimo na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 119, 22 jun. 1999b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.340, de 21 de junho de 1999. Inclui o município de Taquara na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 61, 29 mar. 1999c. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.530, de 21 de setembro de 2000. Inclui o município de Santo Antônio da Patrulha na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 181, 22 set. 2000a. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.539, de 1º de novembro 2000. Inclui o município de Arroio dos Ratos na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 209, 3 nov. 2000b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.645, de 28 de junho 2001. Inclui o município de Capela do Santana na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 123, 29 jun. 2001. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os artigos 16, 17 e 18 da Constituição do estado, quanto à organização regional. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 9, 14 jan. 2002. Disponível em: <<http://tinyurl.com/kcxmu2q>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 13.496, de 3 de agosto de 2010. Inclui o município de Rolante na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 147, 4 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Lei Estadual Complementar nº 13.853, de 22 de dezembro de 2011. Inclui o município de Igrejinha na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 246, 23 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. **Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012**. Regulamenta a Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011, que cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de Porto Alegre – CDM e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre – GGM. Porto Alegre, 26 mar. 2012a.

_____. Lei Estadual Complementar nº 14.047, de 9 de julho de 2012. Inclui o município de São Sebastião do Caí na Região Metropolitana de Porto Alegre. **Diário oficial do estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 132, 10 jul. 2012b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM). Planejamento Estratégico Metropolitano. 2013.

_____. Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. [s.d.]a. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/>>.

_____. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Sistema Legis. [s.d.]b. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/legis/>>.

_____. Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano (CTDM). [s.d.]c. Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/camaras-tematicas>>.

_____. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). **Relatório de concertação**: Câmara Temática do Desenvolvimento Metropolitano. [s.d.]d. Disponível em: <<http://www.cdes.rs.gov.br/biblioteca/interna/cda/50>>. Acesso em: fev. 2013.

_____. **Consulta Popular**. [s.d.]e. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/>>.

_____. Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br/>>.

_____. Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL). [s.d.]. Disponível em: <<http://www.granpal.com.br/Capa/>>. Acesso em: fev. 2013.

REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE: ATORES E FORMAS DE ARTICULAÇÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA

Cátia Wanderley Lubambo*
Suely Jucá Maciel**

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo tem por base a pesquisa desenvolvida no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no âmbito da Rede Ipea. Este projeto se originou a partir de uma inquietação sobre os efeitos políticos e institucionais que a expansão das metrópoles tem trazido para a gestão pública estadual e municipal no mesmo território. Com foco analítico sobre a *governança*, observaram-se as formas atuais da dinâmica de atores na formulação e na implementação de ações públicas.

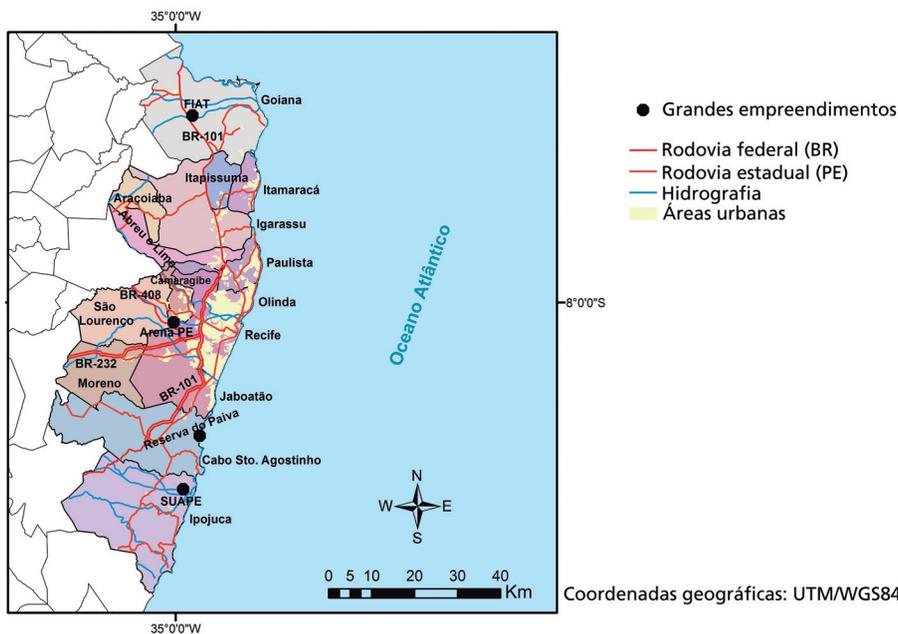
A Região Metropolitana (RM) do Recife possui uma população de 3,69 milhões de pessoas (IBGE, 2010), que vivem nos quatorze municípios que a compõem: Araçoiaba, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Abreu e Lima, Paulista, Olinda, Camaragibe, Recife, Jaboatão dos Guararapes, São Lourenço da Mata, Moreno, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Com um perfil eminentemente urbano, a região conta com população e atividades rurais pouco expressivas. O mapa 1 apresenta a RM do Recife em um novo contexto. Observa-se a mais densa concentração no amplo raio de entorno do centro da capital Recife, adentrando os municípios limítrofes, e estendendo-se em várias direções em função das principais vias de conexão entre o centro histórico e os núcleos urbanos da periferia metropolitana.

* Responsável do estado de Pernambuco pelo Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Ipea.

** Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Ipea.

MAPA 1

Região Metropolitana do Recife – novo contexto metropolitano



Fonte: Embrapa (2001).

Ressalta-se para essa análise que a expansão da economia pernambucana vem sendo influenciada, sobretudo, pelo desempenho do setor industrial, em especial, pela atividade da construção civil. Hoje, evidencia-se um intenso dinamismo regional e o surgimento de novas centralidades metropolitanas, tais quais: o Território Estratégico de Suape, a Área Metropolitana Norte (Goiana) e a Cidade da Copa na Região Metropolitana Oeste. Assim, o processo de expansão da mancha urbana da RM do Recife vem sendo conduzido por três grandes movimentos que se completam: a expansão do núcleo central e a irradiação pelos eixos de ligação: *i)* entre o litoral e o oeste – BR-232/BR-408 – induzido pelo projeto da Cidade da Copa/Arena Pernambuco; *ii)* para o litoral sul, orientado ao Complexo Portuário de Suape; e *iii)* para o litoral norte, na direção do Polo Farmacoquímico e da Fábrica Fiat, em implantação no município de Goiana – não metropolitano. Esta expansão está motivando a construção de novos bairros e/ou cidades, nos municípios, formando, assim, uma nova *coroa urbana* no entorno do núcleo expandido central.

Assiste-se, em paralelo, a uma redistribuição na participação dos produtos internos bruto (PIBs) entre os municípios componentes da RM do Recife. O município do Recife começa a perder peso na RM, tanto em relação ao PIB – queda de 6,9 pontos percentuais (p.p) da participação metropolitana de 2000

a 2009 –, quanto em relação à sua população. Os municípios que aumentaram sua participação, no período de 2000 a 2010, foram Ipojuca (de 7,81 para 13,87), Jaboatão dos Guararapes (de 12,27 para 13,84), Cabo (de 7,00 para 7,49) e Igarassu (de 1,86 para 2,07). Nesse sentido, seria de se esperar que estes demais municípios começassem a ter um novo papel no arranjo de gestão metropolitana do Recife.

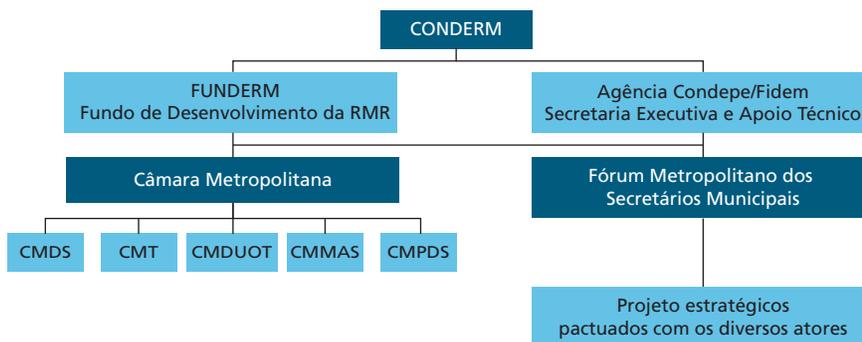
2 O ARRANJO INSTITUCIONAL PARA A GESTÃO METROPOLITANA

A RM do Recife foi criada pela Lei Complementar Federal nº 14, de 8 de junho 1973. Em Pernambuco, o Sistema Gestor Metropolitano (SGM), constituído pela Lei Complementar nº 10, de 1994, em seu Artigo 6º, apresenta um modelo de gestão integrado, cuja temática é o interesse comum entre os municípios e a ação intergovernamental de estruturação da Região Metropolitana do Recife.

O SGM foi constituído por três entes: *i*) O Conselho de Desenvolvimento da RM do Recife (CONDERM), como órgão deliberativo e consultivo, que cumpre as funções de deliberação superior, formulação de política metropolitana e articulação intergovernamental; *ii*) A Fundação de Desenvolvimento da RM do Recife (Fidem), hoje denominada de Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), com suas atribuições ampliadas; e *iii*) o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (FUNDERM).

ORGANOGRAMA 1

Sistema Gestor Metropolitano



Fonte: Estado de Pernambuco (1994).

O SGM é constituído pelos quatorze prefeitos dos municípios metropolitanos, na condição de membros natos e por igual número de representantes do Poder Executivo estadual, escolhidos nas secretarias estaduais que tratam das funções públicas metropolitanas de interesse comum, tais quais transportes, cidades, defesa social, saúde e saneamento. O SGM conta, ainda, com a participação de três parlamentares estaduais indicados pela Assembleia Legislativa e

um parlamentar municipal (vereador), representante de cada um dos municípios metropolitanos. A representação da sociedade civil só aparece nas cinco câmaras metropolitanas (técnicas setoriais) que têm composição paritária; fato questionado, em especial, pelos movimentos de moradia e habitação social.

No âmbito do CONDERM, importantes planos, programas, projetos e ações de impacto metropolitano vêm sendo elaborados, discutidos e definidos. São eles: o Plano Metrópole Estratégica; o Programa de Reabilitação em Áreas de Baixa Renda da Bacia do Beberibe (Prometrópole); as Plantas Diretoras para os municípios da RM do Recife; o Plano Metropolitano de Política de Defesa Social e Prevenção à Violência na RM do Recife; e o Programa Viva o Morro, para a recuperação de áreas de risco nos morros metropolitanos.

A construção da agenda de ações do Programa Viva o Morro ocorreu em um processo participativo entre os representantes da Câmara Temática de Saneamento e Meio Ambiente do CONDERM, com o apoio da bancada federal de Pernambuco que viabiliza recursos de emendas coletivas ao Orçamento Geral da União (OGU) dos exercícios de 2001, 2002, 2003 e 2004. O programa reconhece a necessidade da ação metropolitana integrada.

O FUNDERM, atualmente sem funcionamento, foi criado como instrumento financeiro do SGM, de caráter rotativo e destinado a financiar as ações públicas total ou parcialmente, sob a forma de empréstimo ou a fundo perdido. O fundo foi mantido com recursos oriundos de Ementas Parlamentares da Bancada Federal – OGU de 2001, 2002, 2003 e 2004.

O CONDERM teve importante papel na gestão metropolitana até a primeira década dos anos 2000, momento em que foi elaborado o plano metropolitano – Metrópole Estratégica. O plano foi realizado, em 2002, com ampla participação de técnicos estaduais, municipais e da sociedade civil e conduzido pela Agência Condepe/Fidem.¹ No período de 1994 a 2008, aconteceram trinta reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias do CONDERM. O conselho, contudo, não se reúne desde maio de 2008. Em 2010, foram formuladas propostas de modernização do SGM pela equipe técnica da Agência Condepe/Fidem e estudiosos da RM do Recife.² Após este período, o CONDERM vem sofrendo um esvaziamento crescente.

2.1 Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana

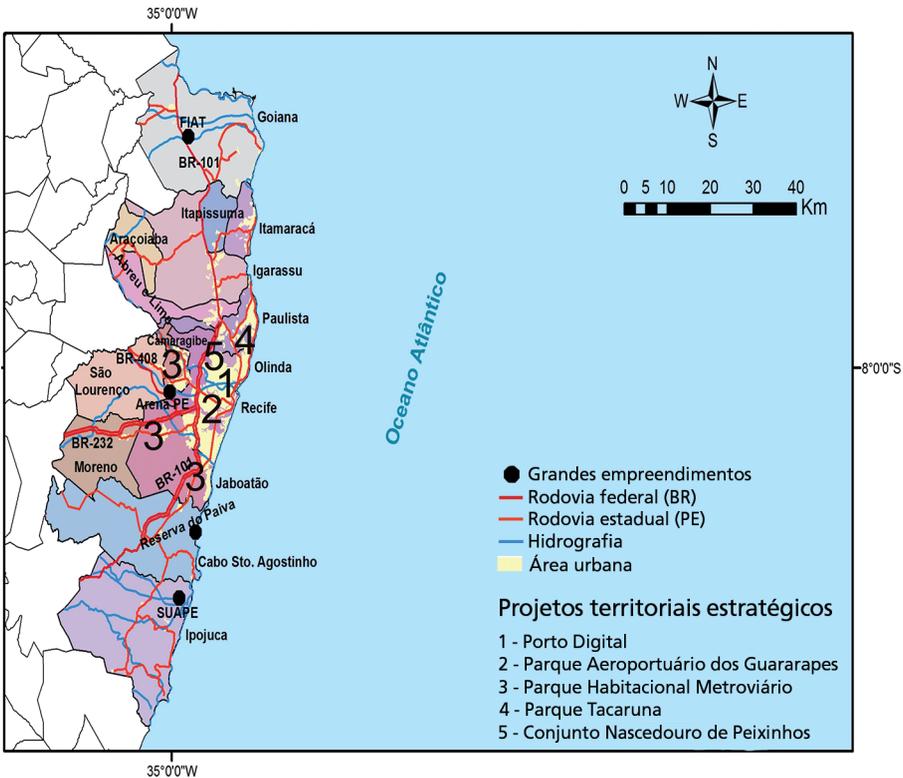
O Plano Metrópole Estratégica constitui o mais recente e completo trabalho sobre a RM do Recife. Aprovado pelo CONDERM, o plano está embasado

1. Destaca-se a parceria com o Ipea e Cities Alliance/Banco Mundial.

2. Para mais informações, ver Neves e Cruz (2010).

em dezesseis estudos técnicos: *i*) estudos gerais, que analisam a demografia, a dinâmica econômica, a pobreza e distribuição de renda, o meio ambiente, o trabalho, os atores sociais e as finanças; *ii*) estudos sociais, que tratam da educação, saúde e segurança pública; e *iii*) estudos físicos territoriais, que abordam o transporte, o saneamento, a habitação, os resíduos sólidos, os serviços municipais e o uso do solo. Além destes estudos, foram elaboradas análises do território metropolitano com a identificação de nove áreas para intervenção programada que contemplam os territórios mais simbólicos e de equipamentos de caráter metropolitanos da RM do Recife.

MAPA 2
Projetos territoriais estratégicos



Fonte: Condepe/Fidem (2002).

Passados dez anos da formulação do Plano Metr pole Estratégica, podem-se observar os avanços e as limitações na implantação de alguns destes projetos territoriais. O mapa 2 e o quadro 1 apresentam uma exposição preliminar da situação atual dos projetos que estão acontecendo de forma isolada e sem uma agenda comum integrada. O modelo de gestão e o fundo de financiamento propostos

pelo plano não foram incorporados ao planejamento estadual e muito menos ao planejamento dos municípios da RM do Recife; quando muito, foram citados e considerados durante a elaboração dos planos diretores municipais.

QUADRO 1
Projetos territoriais estratégicos (2002-2013)

Projetos territoriais estratégicos	2002-2013
1. Porto digital	O porto digital no bairro do Recife é um projeto de desenvolvimento econômico que agrega investimentos públicos, iniciativa privada e universidades, compondo um sistema local de inovação que tem, atualmente, duzentas instituições entre empresas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), <i>economia criativa</i> , serviços especializados e órgãos de fomento.
2. Parque aeroportuário dos Guararapes	O aeroporto de Recife, em Guararapes, foi ampliado e renovado. Hoje está sendo construída uma passarela que fará a interligação do aeroporto com a estação aeroporto da linha sul do metrô. O projeto não foi desenvolvido em sua totalidade, nem a requalificação urbana aconteceu, conforme proposto, de forma integrada.
3. Parque habitacional metroviário	Este projeto territorial propunha desenvolver ou incrementar o potencial dos investimentos das áreas de entorno da rede metroviária para o uso habitacional, sobretudo, de grupos sociais de média e baixa renda. Hoje, observa-se um adensamento ao longo da linha do metrô, principalmente na linha oeste. O projeto não foi desenvolvido em sua totalidade nem a implantação de equipamentos públicos sociais e de lazer aconteceu no entorno e de forma integrada; as ações foram se implantando em função da demanda do setor privado.
4. Parque Tacaruna	O projeto não foi implantado.
5. Conjunto Nascedouro de Peixinhos/ Beberibe	Em março de 2006, foi inaugurado o Centro Cultural e Desportivo Nascedouro de Peixinhos. Em 2008, foi implantado o centro tecnológico com o objetivo de oferecer cursos técnicos e de qualificação gratuitos em áudio, rádio, tevê e vídeo e <i>design</i> gráfico, além de produção cultural, para propiciar formação profissional para jovens e adultos.

Fonte: Condepe/Fidem (2002); CTCDD ([s.d.]); e pesquisa documental no sítio eletrônico Boletim Diário da Prefeitura do Recife (<http://noticias.recife.pe.gov.br>) e no portal da Condepe/Fidem (<http://www2.condepefidem.pe.gov.br/web/condepe-fidem>).

Elaboração das autoras.

2.2 Planejamento regionalizado e participativo de Pernambuco

O Programa Governo nos Municípios (PGM),³ implantado a partir de 1999, possibilitou avanços na formação de uma nova cultura de planejamento territorial articulado a um novo modelo de gestão participativa, que permitia a inclusão, no Plano Plurianual (PPA) estadual e nas leis orçamentárias estaduais, das ações estruturadoras priorizadas regionalmente. O foco, prioritariamente, era definido sobre os projetos supramunicipais, estruturadores do desenvolvimento local e regional e sobre as questões relativas à redução das disparidades territoriais e à interiorização do desenvolvimento.

3. O Programa Governo nos Municípios (PGM) foi implantado pelo governo de Pernambuco e coordenado pelo secretário de Planejamento e Desenvolvimento Social. O PGM foi adaptado e denominado Todos por Pernambuco, a partir de 2007. Atualmente, é coordenado pela Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG). Suas consultas regionais são operacionalizadas pela secretaria de articulação regional. Em 2006, o PGM foi objeto da dissertação *Regionalização como estratégia de desenvolvimento: política de desenvolvimento local de Pernambuco*, defendida por Suely Jucá Maciel, no mestrado de gestão pública para o desenvolvimento do Nordeste da UFPE (Maciel, 2006).

Uma avaliação específica do PGM encontra-se disponível em Lubambo e Coêlho (2005).⁴ O estudo apontou o PGM como uma inovação institucional no modelo de gestão utilizado até então. Contudo, evidenciaram-se resultados negativos quanto à descontinuidade do processo de participação. O aspecto que o define como inovador foi essencialmente a proposta de gestão compartilhada em dois níveis, por meio das: *i*) plenárias regionais, com a participação do governo estadual, governos locais e sociedade civil; e *ii*) articulação técnica de várias instâncias estaduais e federais, quebrando a lógica do planejamento setorial e buscando uma gestão integrada.

De modo complementar, os PPAs de Pernambuco, Mudança e Desenvolvimento (2000-2003) e Desenvolvimento com Inclusão Social (2004-2007), foram elaborados em uma perspectiva da construção de uma nova proposta de gestão pública, com base em um modelo de desconcentração dos investimentos e de descentralização da ação de governo. A Lei nº 11.725, de 23 de dezembro de 1999, do PPA 2000-2003, estabeleceu a regionalização de Pernambuco e formulou a estratégia de desenvolvimento local. Na aprovação do PPA 2004-2007, foi instituída a 12ª região, para atendimento à demanda da sociedade de desmembrar a região de desenvolvimento (RD) Pajeú-Moxotó em duas unidades: RD Pajeú e RD Moxotó. Esta regionalização foi adotada na atual gestão, servindo de suporte para a implantação do atual Programa Todos por Pernambuco (Lei Estadual nº 13.363, de 13 de dezembro de 2007).

O modelo Todos por Pernambuco, implantado e em funcionamento desde março de 2008, manteve as doze regiões de desenvolvimento de Pernambuco e incorporou a prática de discutir com a população local, em formato semelhante ao governo nos municípios, as prioridades estratégicas para os PPA 2008/2011 e o PPA 2012/2015. Todos por Pernambuco passou a fazer parte do modelo integrado de gestão do Poder Executivo com a promulgação da Lei Complementar nº 141, de setembro de 2009. As plenárias regionais, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cedes) e os conselhos regionais são inovações e instrumentos operativos de participação da sociedade para a elaboração do PPA estadual.

Especificamente sobre as decisões que envolvem ações na RM do Recife – a mais populosa das regiões de desenvolvimento –, continuam sendo tomadas a partir de discussões técnicas entre órgãos de governo, com a presença e participação de consultores contratados, considerando a opinião de empresários interessados. O fato a se destacar é a ausência da articulação do CONDERM com o modelo Todos por Pernambuco. Na melhor das situações, os técnicos

4. Avaliação desenvolvida no núcleo de opinião e políticas públicas do departamento de ciência sociais da UFPE. Foram adotadas algumas variáveis: perfil da burocracia pública estadual, arena política local, desenho institucional das políticas públicas e existência ou não de tradição cívica. Foram entrevistados cerca de 140 atores sociais e governamentais. Ver Lubambo e Coêlho (2005).

Condepe/Fidem emitem uma análise e apresentam sugestões em apoio às atividades do Departamento de Estradas e Rodagens (DER), ou da Agência Estadual do Meio Ambiente (CPRH), órgão ambiental de Pernambuco. As questões são definidas com forte interferência dos atores privados interessados, inclusive sobre os órgãos específicos de aprovação, sem uma coordenação metropolitana. O exemplo do arco metropolitano proposto, que se situa dentro de uma reserva ambiental, é bastante ilustrativo: sem a participação do órgão oficial, muitos critérios de aprovação deixaram de ser discutidos, resultando no comprometimento de várias áreas de preservação. Faz-se necessário, por isto, uma releitura sobre a lei de proteção às margens da nova via proposta para o contorno metropolitano.

A investida mais recente, em relação a tentativas de governança metropolitana, refere-se ao pacto metropolitano. Uma sessão promovida, em 2012, pelo então prefeito eleito Geraldo Júlio, que ainda não havia sido empossado, congregou os novos prefeitos da RM do Recife. Nesta reunião, propôs-se que cada prefeito metropolitano designasse um técnico para participar e discutir as questões metropolitanas de interesse comum em reuniões pré-agendadas e, no início de 2013, foi reafirmado o pacto metropolitano⁵ para promover a integração de ações relativas aos seguintes eixos: economia, inclusão social, urbanismo e meio ambiente. Tais reuniões vêm sendo realizadas fora do ambiente institucional do CONDERM e conduzidas pelo secretário de Planejamento da Prefeitura do Recife. Secretários estaduais e municipais são convocados para a apresentação de projetos estruturadores em implantação na RM, com a indução do governo estadual. A última reunião aconteceu em 14 de março de 2013, em São Lourenço da Mata.

3 ESTRUTURA NORMATIVA PARA O USO DO SOLO E INSTRUMENTOS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO METROPOLITANA

O Decreto Estadual nº 6.347, de 18 de abril de 1980, define como competência para a Condepe/Fidem a gestão do uso do solo na RM do Recife. Enquanto a Lei Estadual nº 9.990, de 13 de janeiro de 1987, na forma do Artigo 13 e em seu parágrafo único, da Lei Federal nº 6.766/1979, estabelece normas para a concessão de anuência prévia,⁶ pela autoridade metropolitana à aprovação, pelos municípios da RM do Recife, dos projetos de parcelamento do solo para fins urbanos. À Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, por meio da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), cabe fazer a análise ambiental e conceder as licenças para a instalação dos empreendimentos que impactam o solo urbano. A Secretaria das Cidades, mediante a Companhia Estadual de Habitação (CEHAB),

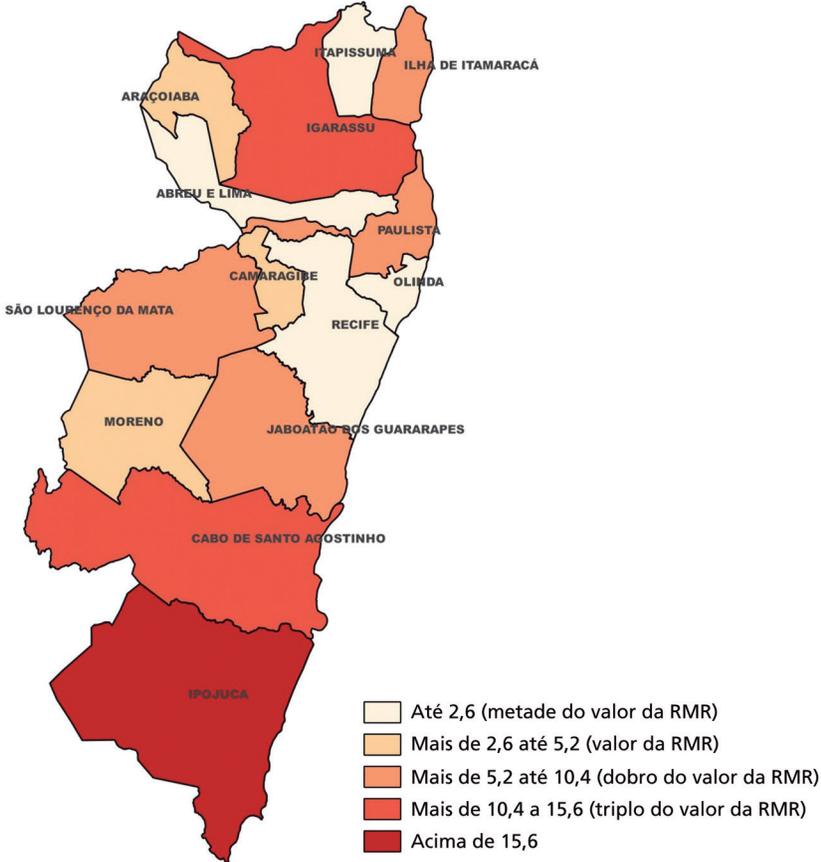
5. Segundo matéria do *Jornal do comercio*, do dia 7 de dezembro de 2012, e levantamento de matéria jornalística na imprensa local até o mês de abril de 2013.

6. Durante o período de dezembro 1970 a outubro de 2012, a Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem) deu anuência prévia a 414 parcelamentos implantados nos quatorze municípios da RM do Recife.

atua como órgão promotor da política habitacional do estado e implanta o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

MAPA 3

Área parcelada em relação à área urbana do município (jan. 1990-out. 2012)
(Em %)



Fonte: Condepe/Fidem (2003) e IBGE (2010).

No âmbito da gestão pública municipal, vale destacar a responsabilidade pela implementação dos planos diretores, pela elaboração e pelo encaminhamento às câmaras municipais das leis de uso e ocupação do solo e controle urbano e pela fiscalização e controle urbano municipal. As prefeituras são também demandadas pelos empreendimentos de grande porte no entorno metropolitano, que provocam pressão nas infraestruturas de saneamento, nos recursos ambientais e na mobilidade de pessoas e mercadorias. O mapa 3 apresenta os resultados de um levantamento realizado na gerência de regulação e ordenamento espacial da Condepe/Fidem sobre

os parcelamentos com anuência prévia no período de 1990 a outubro de 2012. Relaciona-se o *total de área parcelada à área urbana de cada um dos municípios* da RM do Recife. Observa-se que o município de Ipojuca apresenta a maior porcentagem, com valor acima de 15,6%, quando a média da RM é de 5,2%, demonstração do grande impacto ocasionado no território do litoral sul metropolitano, a partir da implantação do Complexo Portuário de Suape.

TABELA 1
Uso do solo na RM do Recife e os parcelamentos com anuência prévia (dez. 1970-out. 2012)

Municípios	População	Quantidade de parcelamentos	Área total parcelada (ha)	Área urbana (ha)	Área total do município (ha)
Abreu e Lima	94.429	10	882,89	2.826	13.026
Araçoiaba	18.156	1	8,30	211	9.228
Cabo de Santo Agostinho	185.025	22	2.516,33	7.618	44.657
Camaragibe	144.466	47	985,50	4.810	5.199
Igarassu	102.021	64	899,33	3.580	30.555
Ilha de Itamaracá	21.884	54	681,15	2.740	6.668
Ipojuca	80.637	7	244,16	561	53.264
Itapissuma	23.769	3	58,69	2.697	7.423
Jaboatão dos Guararapes	644.620	68	1.728,98	14.998	25.856
Moreno	56.696	9	183,94	2.613	19.607
Olinda	377.779	16	378,11	3.490	4.165
Paulista	300.466	53	1.566,46	7.149	9.736
Recife	1.537.704	44	989,40	21.780	21.849
São Lourenço	102.895	16	824,13	3.577	26.215
Total	3.690.547	414	11.947,37	78.650	277.448

Fonte: Condepe/Fidem (2003) e IBGE (2010).

Obs.: área parcelada/área urbana do município x 100.

No âmbito das inovações na estrutura normativa e instrumental para a gestão da RM do Recife, merecem destaque as iniciativas específicas apresentadas a seguir.

3.1 Consórcio em Pernambuco para mobilidade e/ou transporte

Na RM do Recife, destaca-se o Grande Recife Consórcio de Transportes. Esta é a primeira experiência de consórcio no setor de transporte de passageiros em todo o país. Ela foi possível com a criação da Lei Federal nº 11.107, de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios constituírem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum. O Grande Recife teve como base a Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (Emtu). Hoje, o Grande Recife Consórcio de Transporte é

uma empresa consolidada, com mais de trezentos funcionários, gerenciando um sistema operacionalizado por dezoito empresas de ônibus, que realizam mais de 26 mil viagens por dia, transportando cerca de 2 milhões de passageiros, diariamente. São mais de 3 mil ônibus e 390 linhas, atendendo a toda a RM do Recife, com itinerários e quadros de horário que procuram beneficiar as comunidades mais distantes, independentemente do retorno financeiro. As principais funções do Grande Recife são: *i*) planejar e gerir o sistema de transporte público da RM do Recife, assegurando a qualidade e a universalidade dos serviços; *ii*) contatar os serviços de transportes, pela licitação pública; *iii*) regulamentar e fiscalizar os contratos de concessão. O Grande Recife foi formalizado pelo contrato de constituição aprovado na assembleia legislativa, pela Lei nº 13.461, de 9 de junho de 2008, que altera a Lei Estadual nº 12.524, de 30 de dezembro de 2003, para inserir o Grande Recife na estrutura organizacional da Agência de Regulação de Pernambuco (Arpe).

3.2 A parceria público-privada do saneamento em Pernambuco

Na perspectiva de enfrentar a dificuldade do saneamento básico na RM do Recife, que apresenta uma cobertura de apenas 28%, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), tomou como estratégia de ação uma parceria público-privada (PPP), em processo de licitação. A meta é elevar o índice de cobertura para 90%, no prazo de doze anos. A PPP do saneamento anuncia investir R\$ 4,5 bilhões, entre recursos públicos e privados, para realizar obras de ampliação do esgotamento sanitário em quinze municípios. Serão beneficiadas 3,7 milhões de pessoas nas cidades da RM do Recife e também em Goiana, na Mata Norte.

Os sistemas de esgotamento sanitário existentes na RM do Recife foram construídos nos últimos cinquenta anos. Segundo informações do presidente da Compesa, para construir todas as ações propostas na PPP, a Compesa levaria mais sessenta anos para executá-las, caso fossem mantidas as atuais regras de financiamento para o setor. O projeto da PPP do saneamento foi estudado e discutido durante três anos, até a formatação do modelo que seguiu para a licitação. Neste caminho, o tema foi discutido com os prefeitos das cidades beneficiadas e as câmaras de vereadores, além de terem sido realizadas diversas audiências públicas formais e informais, incluindo a que ocorreu na Assembleia Legislativa de Pernambuco. Representantes da Compesa também estiveram em várias entidades representativas da sociedade, explicando o projeto e coletando sugestões para o aperfeiçoamento do processo. O contrato da PPP do saneamento terá vigência de 35 anos e o vencedor da licitação foi o consórcio formado pelas empresas Foz Brasil (Grupo Odebrecht) e Lidermac. Os projetos específicos no âmbito da PPP serão desenvolvidos depois da contratação do consórcio (Oliveira, 2013).

4 A PRÁTICA ATUAL DE GOVERNANÇA METROPOLITANA EM ANÁLISE

Tem-se observado que as questões que dificultam a implantação de uma política de gestão metropolitana referem-se, sobretudo, ao risco de mudança na distribuição das recompensas entre os atores envolvidos, antevistas nas oportunidades de realocação dos investimentos no território. A discussão sobre as arenas políticas, conforme proposta teórica feita por Löwi (1964; 1985), focalizando os principais fatores determinantes da estruturação das ações interessadas, parece bastante elucidativa do problema.

Em seu trabalho, Löwi (1964; 1985) divide as políticas em quatro tipos fundadores: as políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. As primeiras aparecem caracterizadas por um baixo grau de conflito e alto grau de inclusão, em que um grande número de pessoas é beneficiado com recursos de baixo poder de transformação. Em oposição a estas, as políticas redistributivas se caracterizam pela alocação de recursos entre grupos distintos da sociedade, como classes sociais e grupos específicos.

As arenas das políticas regulatórias referem-se à atuação de determinados setores da sociedade, em larga escala grupos de atividades econômicas e sua relação com o Estado, gerando certa indeterminação dos graus de conflito entre elas, dependentes de fatores como grau de competição e diferença na adaptação às novas regras.

Por fim, as políticas constitutivas modificam as regras do jogo, as questões ligadas ao desenho ou à estrutura de funcionamento do governo que refletem a distribuição de poder e autoridade entre organizações na burocracia governamental. Estas se referem ao tema aqui tratado: formação de arranjos institucionais para a governança metropolitana e dizem respeito à própria esfera da política e suas instituições condicionantes; referem-se à criação e modelagem de novas estratégias de cooperação e consulta entre os atores políticos.

Por esse entendimento, analisa-se a geração de uma nova política constitutiva – a gestão territorial de uma metrópole –, na qual se presencia a definição ou a modificação das regras do jogo e da cena dos atores, Entes Federativos e associados em parceria. A tentativa de maximizar ganhos e recursos e reorganizar interesses políticos passa, então, a ser a lógica principal desta dinâmica.⁷

De modo muito semelhante a uma “arena”, parece que a RM do Recife exhibe, hoje, um cenário no qual se aglutinam toda espécie de impactos gerados a partir da conjunção de dois fatores: *dinamismo de atividades e ocupação fora do padrão histórico*, de um lado, e *planejamento urbano e social deficiente e acanhado vis-à-vis a escala dos efeitos gerados*, de outro.

7. Ainda segundo Löwi (1964; 1985), os atores políticos envolvidos não necessariamente apresentam comportamentos invariantes em relação ao seu envolvimento e sua posição na política. A referência é mais direcionada a comportamentos típicos: de grupos de interesse, clientela, partidos políticos e elite tecnocrática. Alguns autores também chamam as políticas constitutivas de estruturadoras. Neste texto, usam-se ambos os termos.

Do lado do dinamismo, a RM do Recife compõe a onda de crescimento que marca a região e o estado. De acordo com dados do Banco do Nordeste (BNB), a economia da região vem crescendo mais que a brasileira: conforme projeções, as economias brasileira e nordestina apresentariam expansão de 4,57% e 5,04%, respectivamente (Barros, 2012). Em paralelo, o estado de Pernambuco ostenta um aquecimento considerável no mercado imobiliário,⁸ ao lado de um intenso crescimento na indústria da construção civil com obras de grande porte, localizadas, sobretudo, na RM do Recife. Destacam-se as obras relacionadas à Copa de 2014, às obras de infraestrutura do Porto de Suape e da Refinaria Abreu e Lima, à Companhia Pernambucana de Gás (Copergás), às obras de ampliação da malha viária ao sul, ao norte e a oeste da RM do Recife, entre outras mais. A presença de grandes empresas de capital nacional e estrangeiro na RM do Recife é impactante, a exemplo da Odebrecht, da Moura Dubeaux, da Queiroz Galvão, da Brennand, da Fiat, e de suas contratadas, entre outras.

Efetivamente, a RM do Recife se amplia como um “aglomerado urbano”, em que se concentram segmentos importantes do poder econômico, uma grande população de trabalhadores, residentes e não residentes, todos consumidores e portadores de mercadorias, em circuitos e fluxos desmedidos de mobilidade urbana. Constitui, indubitavelmente, um polo territorial em expansão de escala local, regional e nacional. A dinâmica metropolitana da RM do Recife tem se refletido, sobretudo, no processo de integração dos municípios periféricos à mancha urbana de forma intensa – do nível *médio* para o *alto* e para o *muito alto* – e acelerada – em um espaço de tempo menor que uma década. Assiste-se hoje à integração espontânea de municípios como Goiana e Vitória de Santo Antão, que não se constituem ainda como municípios metropolitanos pela legislação estadual.

Ao delegar aos estados federados a responsabilidade pela instituição e governança das regiões metropolitanas, o governo federal permitiu que os estados utilizassem de total autonomia para definir os instrumentos de ação e a medida para o uso de incentivos do Ente Federado para o ente municipal, em que os recursos políticos – apoios, alianças etc. – e os recursos financeiros – fiscais ou de projetos legalmente constituídos – viraram moeda corrente. Desta forma, o papel de coordenação do estado ganhou contornos diferentes a depender dos interesses e da força em jogo naquela arena.

A partir desse entendimento, foi possível compor um quadro de atores que se mostrou central na prática da governança metropolitana e ao qual se dirigiu uma consulta de informações e opiniões relevantes sobre as ações empreendidas

8. O presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi-PE), em entrevista a revista *Algo mais*, atribuiu esse movimento a uma demanda gerada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em municípios como Paulista, São Lourenço, Camaragibe e Olinda. Exemplos de empreendimentos neste setor contam com a participação de empresas como a Construtora Carrilho, a Pernambuco Construtora e outras.

recentemente na RM do Recife. Foram consultados para esta finalidade: *i*) no setor público estadual, a secretária executiva das cidades, a secretária executiva de operações urbanas e o secretário executivo de operações urbanas; *ii*) na Condepe/Fidem, o diretor executivo e de apoio à gestão regional e metropolitana e o gestor de regulação e ordenamento espacial; *iii*) no setor público municipal, o secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente da Prefeitura de São Lourenço da Mata; e *iv*) no setor privado, os diretores do Shopping Costa Dourada e da Odebrecht Realizações Imobiliária.

Dessa sobreposição de interesses que emerge de matriz de muitos atores, sobressai a importância da governança; significa dizer que além das preocupações com a abrangência territorial, a funcionalidade e a prospecção, no que se referem às características econômicas, sociais, culturais e ambientais, são igualmente imprescindíveis os cuidados com os aspectos políticos e institucionais, em que prevalecem a participação popular e a manutenção de mecanismos de formulação, monitoramento, avaliação e regulação.

Considerando a RM do Recife como um ponto de observação, arranjos político institucionais se têm formado, em um cenário que o dinamismo da Unidade Federativa dita, de modo emergente, a retomada do debate metropolitano e da construção de uma agenda comum e integrada entre os atores que a compõem. Nesta perspectiva, o projeto Suape Global pode ser identificado como uma ampla ação coordenada pelo governo do estado, concebida para atuar na linha dos investimentos de cunho metropolitano. A formatação do projeto Suape Global liderada pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, por meio de suas empresas vinculadas – Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco, AD Diper e Porto de Suape –, teve por propósito proporcionar condições de se desenvolver uma atividade industrial inovadora e de base científico-tecnológica, inserida no mercado global e capaz de garantir a sustentabilidade do Complexo Portuário de Suape para os próximos cinquenta anos (Ad Diper, 2009).⁹ Interessante observar que a ação empreendida no Suape Global trata de uma nítida ação de *governança*, muito embora dela esteja ausente qualquer integração ao instituído CONDERM ou à Condepe/Fidem, enquanto arranjos institucionalizados para a questão metropolitana.

Ao lado dessa ação oficial, outras investidas formais e informais têm-se apresentado em cena. Pode-se perguntar quais delas seriam as melhores alternativas

9. Tratou-se de uma ação conjunta com as secretarias de Educação, Ciência e Tecnologia, Planejamento e Fazenda, além das parcerias com a UFPE, a Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (Fiepe) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O Fórum Suape Global é atualmente formado por seis grupos de trabalho setoriais, divididos em: comitê consultivo, comitê executivo e secretário executivo. Os grupos de trabalho compreendem: recursos humanos; pesquisa, tecnologia e inovação; desenvolvimento social; infraestrutura; desenvolvimento e meio ambiente do território de Suape; e ambiente e desenvolvimento de negócios.

para a governança metropolitana: pacto metropolitano; retomada do arcabouço institucional criado para a metrópole no âmbito do governo estadual; ações em parceria para setores mais urgentes; consórcios municipais; modelos variados de cooperação intermunicipal; ou PPPs.¹⁰ Avança-se, a partir destas questões, com algumas hipóteses, sobre um modelo de governança possível na RM do Recife, considerando-se as informações a seguir.

Há potencialidades significativas na região:

- cultura de planejamento participativo e planejamento regionalizado: Programa Governo nos Municípios (1999-2006) e atualmente Todos por Pernambuco (desde 2007); programas de consulta regional – doze conjuntos de municípios – para definir prioridades da gestão pública – PPA e Lei Orçamentária Estadual;
- existência do Sistema Gestor Metropolitano, que atuou em trinta reuniões ordinárias e nove reuniões extraordinárias, no período de 1994 a 2008; e
- disposição do Plano Metrópole Estratégica – conjunto de diretrizes e projetos territoriais estratégicos de áreas estruturadoras da RM do Recife – que pode servir de eixo condutor.

Há, em contraposição, fortes entraves nesse cenário:

- o protagonismo do governo estadual – liderando ações ao largo do arcabouço institucional constituído para a metrópole – e de alguns prefeitos que tratam investimentos públicos de grande porte, em conexão direta com as esferas estaduais e federais;
- o poder de interferência dos agentes privados responsáveis por grandes empreendimentos de escala metropolitana, articulando-se diretamente com o poder federal, estadual e só e, apenas se necessário for, com os municípios; e
- ausência de uma postura mais crítica e propositiva da sociedade civil organizada, que apenas consegue algum nível de organização quando se depara com a necessidade de resolver problemas bastante intensificados e oriundos de ações não controladas.

Ou seja, assiste-se, de um lado, a uma ação quase individualizada do Estado e, de outro, a uma capacidade de autonomia do setor privado que acaba formatando os caminhos da governança metropolitana. Considera-se como alerta importante aqui os riscos de que os novos segmentos do setor econômico passam a influenciar decisivamente nas estruturas regulatórias do estado e dos

10. Vale destacar que no ordenamento territorial espanhol estão presentes as *mancomunidades*, entidades locais de agrupamentos municipais que prestam determinados serviços públicos e formam uma comunidade autônoma. Ver Vinuesa *et al.* (2005, p. 137-160).

municípios. A não governança assim instituída, a urgência das demandas de escala metropolitana e a fragilidade operacional do setor público local criam um espaço conveniente para a atuação de vários setores externos à esfera governamental, em assumir contratos de prestação de serviços, que vão desde a formulação de projetos até a captura do controle social, em nome do bem público.

Recomendam-se diretrizes de dimensão operacional. Insiste-se na importância do respeito à cultura de planejamento e da instituição da cultura de regulação e controle público, em todos os níveis da gestão. Entende-se aqui o planejamento como uma ação ininterrupta que corresponde a todo o ciclo de uma gestão pública: formulação, implementação, monitoramento, avaliação e regulação. Sobre a dimensão operacional do planejamento, há que se redobrar a atenção no cumprimento da hierarquia dos planos,¹¹ considerando o foco metropolitano, para o qual nenhum deles é imprescindível: *i*) planejamento nacional; *ii*) planejamento nacional e/ou regional; *iii*) planejamento regional e/ou estadual; *iv*) planejamento sub-regional; *v*) planejamento local; e *vi*) planejamento do “pormenor” – de competência mais restrita às prefeituras. Obviamente, o maior esforço será conjugar as exigências de setores públicos específicos dos governos federal, estadual e municipal. Contudo, a gestão metropolitana pressupõe, justamente, multiplicidade institucional, coordenação, planejamento, articulação, integração e execução de funções públicas de interesse comum na região.

Deve-se atentar para a interveniência institucional e política. A despeito da legislação em vigor, destaca-se a preocupação com o reforço interventivo da população, pois os planos diretores participativos nos municípios não têm sido eficientes. Considerando-se a abrangência metropolitana no Recife, a experiência é ainda mais incipiente. O que se tem na maioria dos casos são formas menos apropriadas de intervenção popular: *i*) participação que ocorre após a tomada de decisões políticas e administrativas; *ii*) participação consultiva que ocorre para legitimar o processo de tomada de decisão; e *iii*) participação na gestão de serviços públicos para ajustar ações funções ou processos. Percebe-se que questões de âmbito mais estratégico para a região ainda não compõem a pauta das esferas de participação. A experiência da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)¹² como protagonista de um projeto, para discussão a respeito do desenvolvimento social na área metropolitana, surge como uma perspectiva positiva nesta direção. O desejável é que ações participativas possam fazer parte do processo de planejamento antes mesmo que decisões políticas e administrativas sejam tomadas:

11. Ver Xavier (2005).

12. O projeto *Diálogos para o desenvolvimento social em Suape* surgiu como uma demanda da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) para a UFPE, após um estudo sobre os impactos socioeconômicos e ambientais, considerados preocupantes, ante a presença da Refinaria Abreu e Lima na região. O projeto atua nos municípios do Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca, que fazem parte da sub-região de Suape em Pernambuco.

a iniciativa do pacto metropolitano, por exemplo, poderia ter um caráter ampliado para a participação popular.

Por fim, vale sugerir que a ação interventiva deverá, sob todos os aspectos, ser contínua ao longo da implementação dos projetos, na perspectiva de um monitoramento próximo à gestão: solicitações de audiências públicas e ações junto ao Ministério Público deverão, cada vez mais, fazer parte do cotidiano dos residentes das metrópoles.

REFERÊNCIAS

AD DIPER – AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PERNAMBUCO. **Funcionários da AD Diper recebem informações sobre Suape Global**. Recife: AD Diper, 12 mar. 2009. Disponível em: <<http://tinyurl.com/mvnjgxy>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

BARROS, Alexandre Rands. Perspectivas e desafios econômicos do Nordeste nos próximos anos. **Conjuntura econômica**, Fortaleza, v. 33, p. 14-22, abr.-jun. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/k2jot4e>>.

CONDEPE/FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Plano Metrôpole Estratégica**. Recife, 2002.

_____. **Levantamento dos parcelamentos anunciados entre dezembro de 1990 e outubro de 2012 e área urbana do mercado imobiliário**. Recife, 2003.

CTCD – CENTRO TECNOLÓGICO DE CULTURA DIGITAL. **Nasce-douro de Peixinhos** – histórico. Olinda: CTCD, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ctcd.com.br/p/historico.html>>.

EMBRAPA – EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA. **Zoneamento Agroecológico do Estado de Pernambuco (Zape)**. Recife: Embrapa Solos; UEP Recife, 2001. Disponível em: <<http://www.uep.cnps.embrapa.br/zape>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

LÖWI, Theodore. American business, public policy case studies, and political theory. **World politics**, Princeton, v. 16, p. 677-715, 1964.

_____. The state in politics: the relation between policy and administration. *In*: NOLL, R. (Ed.). **Regulatory policy and the social sciences**. Berkeley: University of California Press, 1985. p. 67-105.

LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira. **Atores sociais e estratégias de participação no programa governo nos municípios**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MACIEL, Suely Jucá. **Regionalização como estratégia de desenvolvimento:** política de desenvolvimento local de Pernambuco. 2006. 153 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

NEVES, Geraldo; CRUZ, Jório. **Modelos de governança metropolitana.** Recife: Nossa Livraria, 2010.

OLIVEIRA, Gilvan. A guerra fria em torno da PPP da Compesa. **Jornal do Comercio**, Recife, 3 fev. 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/b3ebed9>>.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 10, de 6 de janeiro de 1994. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Recife – RMR, e dá outras providências. Pernambuco, 6 jan. 1994. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lwdl4qr>>.

VINUESA, Miguel *et al.* Las mancomunidades y consorcios como fórmulas de cooperación territorial en Madrid y Castilla-La Mancha. *In:* ALISEDA, Julian Mora; CONDESSO, Fernando dos Reis (Orgs.). **Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica.** Mérida, España: Editora Regional de Extremadura, 2005. v. 1, p. 137-160.

XAVIER, Edgar. O ordenamento do território de âmbito municipal e a participação pública no processo de planeamento. *In:* ALISEDA, Julian Mora; CONDESSO, Fernando dos Reis (Orgs.). **Políticas urbanas y territoriales en la Península Ibérica.** Mérida, España: Editora Regional de Extremadura, 2005. v. 2, p. 229-238.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Autonomia, accountability e coesão interna:** uma análise político-institucional de consórcios intermunicipais. 2011. 317 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

EVANS, Peter. **Autonomia e parceria:** estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FURTADO, Bernardo Alves. **Metrópoles e suas periferias:** breve análise empírica como diagnóstico. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.624).

GAYA, Ana Olmedo. **Las mancomunidades de municipios y el fenómeno asociativo municipal en España.** España: Instituto de Investigación Urbana y Territorial, oct. 2003. (Síntesis, n. 23).

LIMA, João Policarpo; SICSÚ, Abraham Benzaquem; PADILHA, Maria Fernanda. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. **Revista econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 4, p. 525-541, out.-dez. 2007. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1062>. Acesso em: 7 set. 2011.

LUBAMBO, Catia Wanderley; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MELO, Andrea Sales Soares de Azevedo; RAMOS, Mariana Hipólito; RAMOS, Francisco. Uma avaliação qualitativo-exploratória dos impactos de uma refinaria de petróleo usando o método multicritério social: o caso da Abreu e Lima/PE. **Revista econômica do Nordeste**, v. 41, n. 2, p. 355-373, 2010. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1194>. Acesso em: 7 jun. 2012.

MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. livro 6, v. 2.

PE DESENVOLVIMENTO. **Complexo industrial portuário de Suape**. [s.d.]. Disponível em: <<http://pedesenvolvimento.com/suape-2/>>. Acesso em: 24 jun. 2012.

PÉREZ, Francisca Villalba. **El consorcio como figura asociativa local en el ordenamiento jurídico español**. España: Unión Iberoamericana de Municipa- listas, nov. 2003. (Síntesis, n. 25).

REYNALDO, Amélia (Org.). **Metrópole estratégica: Região Metropolitana do Recife**. Recife: CONDEPE/Fidem, 2005. 340 p.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de; OSORIO, Rafael Guerreiro. **A redução das disparidades regionais e a queda da desigualdade nacional de renda (1981-2009)**. Brasília: Ipea, ago. 2011. (Texto para Discussão, n. 1.648).

SUAPE – COMPLEXO INDUSTRIAL PORTUÁRIO GOVERNADOR ERALDO GUEIROS. **O que é Suape?** Disponível em: <<http://www.suape.pe.gov.br/institucional/institucional.php>>. Acesso em: 29 ago. 2012.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO*

Marcos Antonio Santos**
Ione Salomão Rahy***
Marcos Thimoteo Dominguez****
Juliana Nazaré Luquez Viana*****
Luiz Felipe Felix Thomaz da Silva*****

1 APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem como objetivos caracterizar e analisar os arranjos institucionais presentes na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), visando subsidiar o debate acerca das condições de governança democrática nesta região, instituída na década de 1970.

A seção 2 traça uma breve caracterização da estrutura socioeconômica e do processo de metropolização da RMRJ, apontando os empreendimentos e investimentos que devem impactar o uso do solo e as demais funções públicas metropolitanas nos próximos anos. Ainda na seção 2, descreve-se o processo de institucionalização desta região metropolitana (RM), chegando-se à sua composição atual.

A seção 3 descreve os arranjos institucionais para gestão da RMRJ, apontando as modificações pelas quais esta RM passou desde 1973, as funções públicas de interesse comum (FPICs) – a serem geridas de forma compartilhada entre municípios e estado, segundo a legislação de referência – e seus principais órgãos de gestão atual. Destaca, ainda, os órgãos de gestão setorial e as instâncias participativas com atuação no âmbito da metrópole.

Na sequência, é abordada a questão do financiamento de ações e políticas na RMRJ, bem como da forma de inserção da problemática metropolitana na Lei Orçamentária Estadual. Tal conteúdo dá subsídios ao leitor para compreender e avaliar a governança na RMRJ, para além dos arranjos formais de gestão já identificados.

* A elaboração deste texto contou com o apoio de Francisco Filomeno de Abreu Neto, especialista em políticas públicas e gestão governamental da Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ); Renata Lopes dos Santos, bolsista da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); Frederico Felix, analista de planejamento e orçamento da SEPLAG-RJ; e Ana Fernanda Coelho, especialista em políticas públicas e gestão governamental da SEPLAG-RJ.

** Coordenador, junto à Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); – do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, da Rede Ipea.

*** Analista especializada do Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ); bolsista do Ipea no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, da Rede Ipea.

**** Coordenador da Dimensão Territorial do Planejamento na Subsecretaria de Planejamento da Secretaria de Estado e Planejamento do Rio de Janeiro (SUBPL/SEPLAG-RJ).

***** Bolsista no Ipea no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, da Rede Ipea.

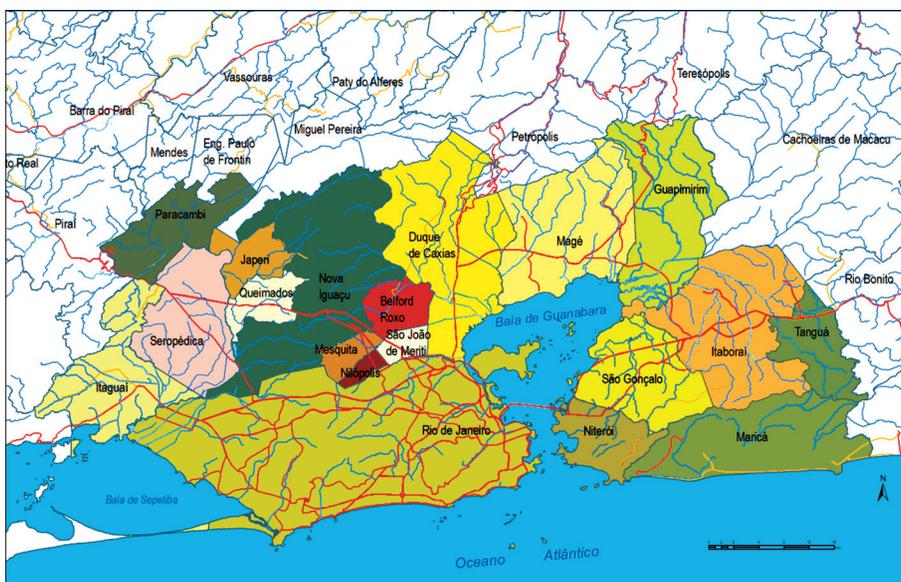
Este trabalho é concluído com apontamentos acerca da situação da governança democrática na RMRJ, identificando desafios e possibilidades para sua potencialização no futuro.

2 FORMAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA RMRJ

Criada em 1974, pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 20, de 1º de julho de 1974, e atualmente composta por dezenove municípios, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (mapa 1) concentra 74% da população do estado, com 11.835.708 habitantes (Fundação CEPERJ, 2011). A cidade do Rio de Janeiro – capital do estado e núcleo da RMRJ – contribui com mais da metade (53%) da população da região.

MAPA 1

Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Fundação CEPERJ (2011).

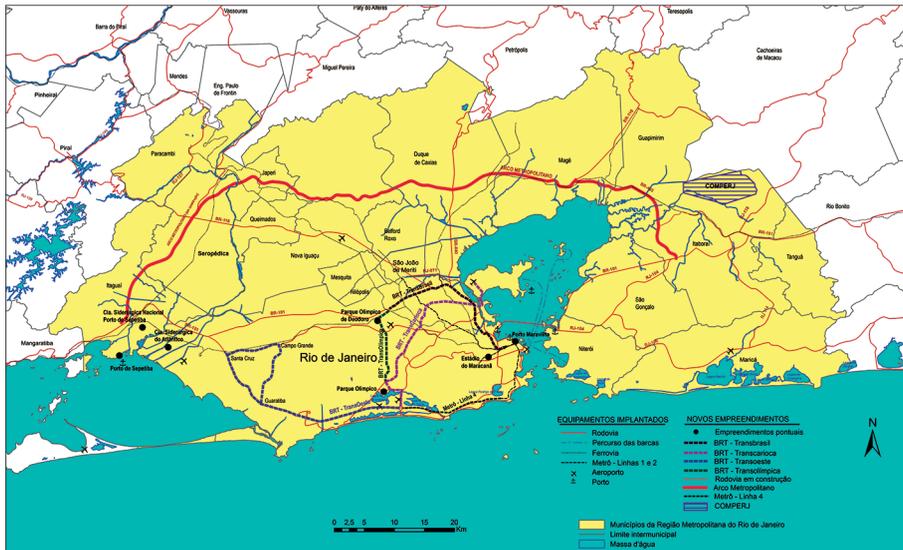
A RMRJ responde pela maior participação no produto interno bruto (PIB) do estado: 67,6%, em 2010 (Fundação CEPERJ, 2012). Dos cinco municípios que lideram o PIB do estado, com 64,9% do total, três são da RMRJ: Rio de Janeiro (46,7%), Duque de Caxias (6,5%) e Niterói (2,7%). São da RMRJ os cinco municípios com maiores participações no setor serviços: Rio de Janeiro (50,8%), Duque de Caxias (6,1%), São Gonçalo (3,3%), Niterói (3,2%) e Nova Iguaçu (3,0%). Observem-se a preponderância do Rio de Janeiro e a distância entre ele e o segundo colocado. Os serviços são o setor de maior concentração no estado (71,5%), respondendo pela dinamização de núcleos urbanos situados em municípios periféricos à capital – como Nova Iguaçu, Duque de Caxias e São Gonçalo – criando novos eixos de deslocamento

interurbanos, além do tradicional centro-periferia. Na RMRJ, estão dois municípios com destaque no setor industrial: Rio de Janeiro (23,2%) e Duque de Caxias (8,8%).

A metrópole se consolidou a partir de 1930, com o aumento da população, a expansão das atividades industriais e o adensamento da ocupação suburbana – no núcleo e nos municípios vizinhos (Abreu, 2008, p. 97). A partir de 1950, o processo de urbanização se intensificou, estendendo-se para os municípios vizinhos da cidade do Rio de Janeiro e para os da porção oriental da baía de Guanabara; neste caso, impulsionado pela construção da ponte Rio-Niterói.

Ultimamente, a RMRJ vem sofrendo transformações, com o surgimento de novas centralidades, associadas ao setor de comércio e serviços, bem como à revitalização de atividades industriais tradicionais – estaleiros e indústria pesqueira – e à implantação de novos empreendimentos – siderurgia, petroquímica, terminais marítimos, portos comerciais e infraestrutura viária. Destaquem-se o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ),¹ o Arco Metropolitano e o Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA).

MAPA 2
Novos empreendimentos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2013)



Fonte: Fundação CEPERJ (2011).

Os processos de ocupação e expansão da malha urbana da metrópole configuram uma estrutura marcada pela desigualdade socioespacial que dificulta a gestão do território metropolitano. O núcleo, embora concentre a maior quantidade

1. O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), considerado um dos maiores empreendimentos do setor, está sendo instalado no município de Itaboraí. A expectativa em torno do projeto é o desenvolvimento da região leste fluminense.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DA RMRJ

3.1 Sistema de gestão metropolitano

O sistema institucional para gestão da RMRJ sofreu diversas modificações desde a década de 1970. A legislação inicial da RMRJ prevê a existência de um conselho deliberativo, um conselho consultivo e um órgão encarregado da gestão da RM. Este órgão, criado em 1975, é a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem), que teve vida curta, sendo extinta em 1989.

A análise das leis que se seguem à implantação da RMRJ permite inferir um processo de enfraquecimento dos conselhos e da Fundrem, cujas funções, após a sua extinção, são distribuídas entre vários órgãos da administração estadual.

Hoje, a RMRJ não dispõe de um ente de gestão metropolitana para que o planejamento e as ações territoriais sejam orientados a partir de uma visão integrada do arranjo metropolitano. A Fundrem representa a primeira e única iniciativa neste sentido. Após sua extinção, nenhuma outra instituição foi criada, mesmo que outros órgãos, conselhos e agências venham atuando, setorialmente, sob a perspectiva metropolitana.

Os planos, os programas e as ações setoriais elaborados nos últimos 23 anos, sem uma visão integrada da região, comprometem uma melhor gestão do território metropolitano. A necessidade desta gestão – tendo em vista uma maior articulação entre os poderes e as municipalidades, como resposta aos crescentes problemas comuns – tem induzido o governo do estado a buscar instrumentos que atendam a esta demanda.

Em 2008, foi promulgada a Lei Estadual nº 5.192, de 15 de janeiro, que determina a elaboração do Plano Diretor Decenal da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, prevendo a criação de uma agência metropolitana ou consórcios públicos. Caminhando nesta direção, o governo estadual instituiu – por meio do Decreto nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011 – o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (Comitê Metropolitano), cuja atuação será tratada na subseção 3.2.

3.1.1 Funções públicas de interesse comum

Desde os anos 1930, já se reconhece a existência de problemas comuns entre municípios adjacentes, demonstrando a necessidade de ações conjuntas. O Artigo 29 da Constituição Federal de 1937 (CF/1937) prevê a possibilidade de municípios de uma mesma região se agruparem “(...) para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns” (Brasil, 1937).

Esses serviços, que apontam para as funções públicas de interesse comum, estão presentes nos textos constitucionais que se seguem – exceto nos da Constituição Federal de 1946 (CF/1946) – e nas legislações federal e estadual relativas à região metropolitana. Algumas FPICs são atualizadas e outras são introduzidas, refletindo a realidade metropolitana do momento.

Atualmente, as FPICs são objeto de estudos e análises pelo Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, podendo ser identificadas no quadro 1, que apresenta a correspondência entre as FPICs contidas nos diversos instrumentos legais relativos à RMRJ.

QUADRO 1
Funções públicas de interesse comum

Propostas pelo Ipea	Instrumentos de lei			Proposta do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas ¹
	Lei Complementar Federal (LCF) nº 14, de 8 de junho de 1973	Lei Complementar Estadual (LCE) nº 64, de 21 de setembro de 1990	Lei Complementar Estadual (LCE) nº 87, de 16 de dezembro de 1997	
Saneamento socioambiental	Saneamento básico; notadamente abastecimento de água, rede de esgotos e serviço de limpeza pública	Saneamento básico, incluindo abastecimento de água, esgotamento sanitário, disposição final de resíduos sólidos urbanos e lançamento de efluentes industriais ³	Saneamento básico, incluindo abastecimento, produção e distribuição de água; esgotamento sanitário – transporte das águas servidas, tratamento e decantação; e coleta de resíduos sólidos e líquidos	Saneamento ambiental e macro e mesodrenagem e resíduos sólidos ⁴
	Aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental, na forma que dispuser a lei federal	Proteção e aproveitamento dos recursos hídricos. Controle da poluição e preservação do meio ambiente ³	Aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos – incluindo o transporte aquaviário – e controle da poluição e preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável	Uso sustentável dos recursos naturais e dos recursos hídricos. Combate à poluição e gerenciamento de riscos
Transporte	Transporte e sistema viário	Transportes coletivos, de âmbito metropolitano, incluindo a concessão, permissão ou autorização e a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga	Transporte coletivo rodoviário, aquaviário, ferroviário e metroviário – de âmbito metropolitano ou comum –, incluindo a programação de rede viária, do tráfego e dos terminais de passageiros e carga	Mobilidade e transporte
Uso e ocupação do solo	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social	Planejamento integrado da RMRJ: a) Definição de sua política de desenvolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos; e b) Disciplina do uso do solo, incluindo a expansão urbana, o parcelamento do solo e a localização de empreendimentos industriais, habitacionais, turísticos, viários urbanos e de equipamentos urbanos ³	Planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da RMRJ ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas, compreendendo a definição de sua política de desenvolvimento e a fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos – incluindo a localização e a expansão de empreendimentos industriais	Planejamento regional e ordenamento do território
	Uso do solo metropolitano			

(Continua)

(Continuação)

Propostas pelo Ipea	Instrumentos de lei			Proposta do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas ¹
Uso e ocupação do solo	Produção e distribuição de gás combustível canalizado	Produção e distribuição de gás canalizado ³	Distribuição de gás canalizado	Produção e distribuição de gás canalizado
		Habitação	Habitação e disciplina do uso do solo	Habitação ⁴
				Logística e infraestrutura
Outras FPICs ²	Outros serviços incluídos na área de competência do conselho deliberativo, por lei federal			
		Preservação e proteção dos bens culturais ³		
		Cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano	Cartografia e informações básicas para o planejamento metropolitano	Cartografia
				Sistema de informações geográficas
				Economia e finanças
				Emprego e renda
				Política de atendimento social
				Atendimento regional à saúde
				Segurança pública
			Assistência técnica aos municípios	

Fonte: LCF nº 14, de 8 de junho de 1973; LCE no 64, de 21 de setembro de 1990; LCE nº 87, de 16 de dezembro de 1997; e Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.

Notas: ¹ De acordo com a ata da V Reunião do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, de 5 de junho de 2012.

² A categoria *outras FPICs* não se inclui entre as que foram definidas pelo Ipea na oficina do Projeto Governança Metropolitana, em maio de 2012.

³ Essa FPIC faz parte do grupo Planejamento Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, incluindo: a) Definição de sua política de envolvimento e fixação das respectivas diretrizes estratégicas e de programas, atividades, obras e projetos; b) Disciplina de uso do solo, incluindo a expansão urbana, o parcelamento do solo e a localização de empreendimentos industriais, habitacionais, turísticos, viários urbanos e de equipamentos urbanos; c) Proteção e aproveitamento dos recursos hídricos; d) Controle da poluição e preservação do meio ambiente; e) Preservação e proteção dos bens culturais; f) Produção e distribuição de gás canalizado (LCE nº 64, inciso I).

⁴ Essa FPIC faz parte do grupo Habitação, Saneamento Ambiental, Macro e Mesodrenagem e Resíduos Sólidos, proposto pelo Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.

3.2 Instâncias de gestão metropolitana

Com a extinção da Fundrem, a gestão da RMRJ ficou pulverizada; isto é, as questões metropolitanas passaram a ser tratadas por órgãos diversos, que, em suas competências, criam, em geral, suas próprias regionalizações. Alguns demonstram o reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado para o espaço metropolitano, atendendo a características locais.

Atualmente, começa a haver um consenso em torno da necessidade de existir um órgão voltado para a gestão integrada – e compartilhada entre o poder público, a iniciativa privada e os entes da sociedade civil organizada – da RMRJ, seguindo um modelo de governança. Dois organismos têm atuação aproximada: a Agência Metropolitana de Transportes Urbanos (AMTU), embora esta agência não tenha função de gestora, e os comitês de bacias. Visando à concretização deste propósito, o governo do estado criou o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.

3.2.1 Agência Metropolitana de Transportes Urbanos

A AMTU, órgão vinculado à Secretaria de Estado de Transportes (Setrans), foi instituída por meio de convênio, assinado em 26 de janeiro de 2007, entre o governo do estado, os municípios da RMRJ, o município de Mangaratiba – integrante da Região da Costa Verde –, o Departamento de Estradas de Rodagem do Rio de Janeiro (DER-RJ), o Departamento de Transportes Rodoviários do Estado do Rio de Janeiro (Detro-RJ), a Companhia Estadual de Engenharia de Transporte e Logística (Central) e a Companhia de Transportes sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos). De natureza consultiva, este convênio tem como objetivo “(...) a realização de estudos na área de transportes, com vistas à integração e compatibilização com as políticas de desenvolvimento urbano e preservação do meio ambiente no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (Convênio – Cláusula Primeira).

A AMTU vem atuando na elaboração de projetos, na captação de recursos e em negociações com as prefeituras, o governo federal, as agências de desenvolvimento e os órgãos multilaterais. Entre as ações já desenvolvidas, destacam-se:

- estudos para o Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU) e para o Plano Diretor de Sistemas Inteligentes de Transportes (PDITS);
- negociação de empréstimos internacionais com o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência Francesa de Desenvolvimento e o KfW Bankengruppe; e
- participação no projeto de mobilidade para a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Embora vinculada a uma secretaria específica, a AMTU, ao propor ações e soluções para o setor transporte, busca inter-relacioná-las aos demais problemas metropolitanos. Configura-se, assim, uma iniciativa de proposição de políticas públicas, que considera, mesmo que de modo sutil, uma visão integrada das FPICs.

3.2.2 Comitês de bacias

O território da RMRJ é drenado por bacias hidrográficas contribuintes às baías de Guanabara e Sepetiba e por diversos sistemas lagunares – Maricá-Guarapina, Itaipu-Piratininga, Rodrigo de Freitas e Jacarepaguá. Desta forma, fica sob a jurisdição do Comitê das Bacias Hidrográficas dos Rios Guandu, da Guarda e Guandu-Mirim (Comitê Guandu) e do Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara e dos Sistemas Lagunares de Maricá e Jacarepaguá (conhecido como Comitê da Baía de Guanabara). Ambos têm atuado visando ao desenvolvimento da região, em harmonia com a manutenção do equilíbrio e da qualidade do ambiente das bacias hidrográficas. Como exemplo, são apresentadas a seguir algumas ações do Comitê Guandu.

- revisão e ampliação do Termo de Referência do Plano de Bacias, elaborado pelo Instituto Estadual do Ambiente (Inea);
- levantamento dos planos de saneamento de planos diretores dos municípios;
- estabelecimento de prioridade de programas do Plano Estratégico de Recursos Hídricos da Bacia do Guandu;
- desenvolvimento de projetos ambientais em áreas rurais (saneamento rural);
- aprovação do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Baía de Sepetiba;
- análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA-Rima) da implantação da CSA;
- elaboração do Termo de Referência do Observatório de Bacias; e
- estudo de questões metropolitanas: abastecimento de água do oeste da RMRJ e aumento da demanda de recursos hídricos devido à expansão industrial.

Exemplos da atuação do Comitê da Baía de Guanabara deixam de ser apresentados, por não ter sido possível, em tempo hábil, o acesso às atas de suas reuniões.

3.2.3 Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas

Criado pelo Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011, este comitê tem como objetivo (Artigo 1º) “(...) propor as políticas estratégicas para a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, visando promover a gestão dos assuntos de caráter metropolitano, integrar suas demandas e planejar e executar as políticas públicas de interesse comum relativas ao desenvolvimento da região”. Entre suas atribuições (Artigo 2º, inciso II), está:

propor o estabelecimento de um organismo de gestão dos assuntos de caráter metropolitano, no âmbito da estrutura do governo do estado do Rio de Janeiro, prevendo uma gestão participativa, com forte interlocução com os municípios integrantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o Governo Federal, as instituições de fomento nacionais e internacionais e os demais interlocutores institucionais relevantes na região (Rio de Janeiro, 2011).

Esse comitê é coordenado pelo vice-governador do estado e conta com a participação dos titulares de diversas secretarias de estado. Diferentemente da extinta Fundrem, este comitê se caracteriza como um ente de articulação, possibilitando o diálogo entre os diversos agentes que atuam na RMRJ, sem perder o foco nas FPICs. Assim, a participação das secretarias de estado torna-se fundamental para o diagnóstico e a definição de ações integradas, já que o planejamento do espaço metropolitano no Rio de Janeiro se dá de modo fragmentado.

Consta nas atas das reuniões promovidas pelo comitê – cujo conteúdo será sintetizado mais adiante – uma particular preocupação com as áreas a serem impactadas pelos novos empreendimentos em implantação na RMRJ – como o Arco Metropolitano, o COMPERJ, o Complexo Siderúrgico Portuário da CSA e os grandes eventos previstos para 2014 e 2016 –, por constituírem fatores de dinamização do espaço metropolitano. A maior dificuldade de atuação do comitê está, justamente, na setorização do planejamento, que perde seu caráter integrador, ao fazer uma abordagem local, e não regional.

As atividades realizadas pelos grupos de trabalho (GTs) criados pelo comitê buscam definir estratégias para: *i*) identificar as FPICs; *ii*) identificar programas e/ou ações de interesse da RMRJ contidos no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015; e *iii*) criar um sistema de informações para a RMRJ.

O Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas se reconhece como um organismo de governança metropolitana, considerando serem também desta natureza a AMTU e o Fórum COMPERJ.²

O quadro 2 sintetiza a perspectiva de atuação, em relação às FPICs, dos organismos de governança considerados pelo comitê.

2. O Fórum COMPERJ foi criado pelo Decreto Estadual nº 40.916, de 28 de agosto de 2007, objetivando o planejamento e a execução de políticas públicas relacionadas à sua área de influência e de outros empreendimentos de porte previstos para o leste fluminense.

QUADRO 2

Atuação dos organismos de governança considerados pelo comitê

Organismos de atuação na RMRJ – FPICs		AMTU	Fórum COMPERJ	Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas
Territoriais	Planejamento regional e ordenamento do território		●	●
	Mobilidade e transporte	●	●	●
	Habitação		●	●
	Saneamento ambiental		●	●
Ambientais	Uso sustentável dos recursos naturais e combate à poluição		●	●
	Gerenciamento de riscos		●	●
Econômicas	Economia e finança		●	
	Emprego e renda		●	
	Logística e infraestrutura		●	●
Sociais	Políticas sociais		●	●
	Atendimento regional à saúde		●	
	Segurança pública		●	
Institucionais	Sistema de informações geográficas			●
	Assistência técnica aos municípios	●	●	

Fonte: Rio de Janeiro ([s.d.]).

Ao longo dos dois anos de atuação, além de reuniões – das quais participaram órgãos oficiais e representantes de setores da iniciativa privada –, este comitê realizou dois *workshops* e um ciclo de debates, denominado Diálogos Metropolitanos: Ideias para Modelar a Metrôpole.

As atas das reuniões desse comitê demonstram a preocupação com a retomada do debate sobre as questões metropolitanas, especialmente as que estão no bojo das ações e dos projetos estruturantes, tais como os grandes empreendimentos e os eixos de expansão e adensamento da RMRJ. Segundo o subsecretário de urbanismo regional e metropolitano, da Secretaria de Estado de Obras (Seobras), Vicente Loureiro, a discussão sobre governança metropolitana ainda se apresenta como possibilidade de desenhar um modelo desta que tenha o poder público no protagonismo das articulações entre os diferentes atores, no que se refere ao planejamento e à gestão do território metropolitano. Atualmente, este comitê esbarra na dificuldade de estabelecer, para a gestão da RMRJ, um caráter cada vez mais político, e não somente técnico-administrativo, como tem sido até o momento. A busca pela articulação das ações do estado com as concepções acadêmicas sobre o tema governança e as demandas sociais está na vanguarda da garantia de gestão participativa dos assuntos metropolitanos.

Para finalizar, as ações do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas destinam-se a cunhar uma visão de futuro da RMRJ, para garantir a eferescência dos assuntos que ocupam lugar na agenda de desenvolvimento do estado – na escala

metropolitana – e ampliar, na fase atual, com a participação das municipalidades, as diretrizes que garantam a implantação de um *modelo de governança* mais adequado à RMRJ, contribuindo para a diminuição das ações setoriais de governo.

3.3 Instrumentos de planejamento e gestão metropolitana

Conforme mencionado anteriormente, o governo do estado desenvolve suas políticas na RMRJ por meio de planos/programas setoriais. Entre eles, destacam-se quatro iniciativas, ainda incipientes do ponto de vista de elaboração de uma política metropolitana integrada: o PDTU, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), o Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro (PDAM) e o Plano Diretor de Estruturação Territorial da Região Leste Fluminense (PET-Leste).

3.3.1 Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro

O PDTU elaborado, em 2003, para subsidiar o governo do estado no desenvolvimento das políticas públicas para o setor, “pretendia ser o principal instrumento de ordenamento do transporte urbano da região metropolitana, mas dependeu sempre de um modelo de governança que ainda não foi efetivamente viabilizado” (Salandía, 2012).

Vale destacar que, no momento da formulação do PDTU, a AMTU ainda não havia sido criada, o que só ocorreu em janeiro de 2007. Este plano está sendo atualizado sob a coordenação da Setrans, agora com a participação da AMTU, com o intuito de avaliar resultados anteriores e elaborar novas propostas para os próximos dez anos, considerando os relevantes investimentos que estão sendo realizados na região – com impacto sobre as necessidades de circulação de pessoas e mercadorias – e as demandas relativas aos eventos da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016.

3.3.2 Plano Estadual de Habitação de Interesse Social

Com o termo de referência em fase de análise pela Secretaria de Estado de Habitação (SEH), o PEHIS tem como objetivo estabelecer estratégias e metas para a eliminação progressiva das necessidades habitacionais, por meio de ações conjugadas do poder público e da iniciativa privada. Na RMRJ, foram considerados no diagnóstico para a elaboração do plano: inserção regional e características dos municípios; grupos sociais que atuam no setor habitacional; demandas habitacionais dos municípios; oferta de moradias e solo urbanizado; identificação de oferta e disponibilidade do solo urbanizado para a população de baixa renda; produção de moradias realizada pela própria população; e situação dos quadros institucionais e financeiros dos municípios, bem como dos marcos regulatórios e legais.

3.3.3 Plano Diretor do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro

O PDAM tem como objeto o território atravessado pelo Arco Metropolitano – ainda em construção e com previsão de conclusão para 2014 – e as áreas vizinhas. Além de abordar as potencialidades socioeconômicas da área sob a influência da rodovia, este plano procura nortear as múltiplas ações esperadas para a região, sejam as dos setores econômico e social, sejam as de aspectos inerentes ao incremento demográfico esperado – como infraestrutura urbana, saneamento, habitação, transporte e mobilidade. O PDAM considera, também, o aperfeiçoamento da gestão institucional do espaço metropolitano, com participação social.

Como boa parte da rodovia está sendo implantada em lugares sem povoação, é a oportunidade que se tem de evitar a repetição de práticas danosas ao ambiente – no qual se incluem as pessoas –, além de procurar maximizar as potencialidades socioeconômicas da região em foco, assim como minimizar ou afastar os efeitos negativos decorrentes das intervenções aí praticadas.

3.3.4 Plano Diretor de Estruturação Territorial da Região Leste Fluminense

O PET-Leste abrange os municípios que integram o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste) e visa dotar o território de uma infraestrutura – de água, esgoto, coleta de lixo, equipamento de saúde, educação, lazer e, sistemas viário, rodoviário e ferroviário – que atenda às condições necessárias para a implantação dos novos empreendimentos esperados para a região, constituindo-se, assim, em um indutor do desenvolvimento regional.

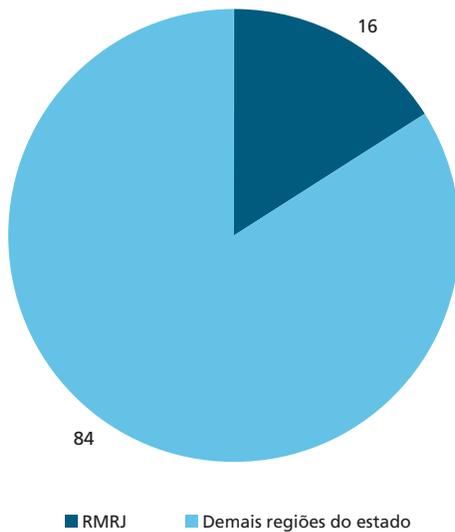
3.4 Orçamento e financiamento

3.4.1 Orçamento e programas e ações no PPA 2012-2015

O orçamento, estabelecido na Lei Orçamentária Anual (LOA), define os recursos destinados aos programas e às ações propostos no PPA. Desta forma, fez-se um levantamento do PPA para o período 2012-2015, identificando-se aqueles voltados para a RMRJ, não tendo sido considerados os de impacto local nem os de abrangência difusa. Pôde-se observar que:

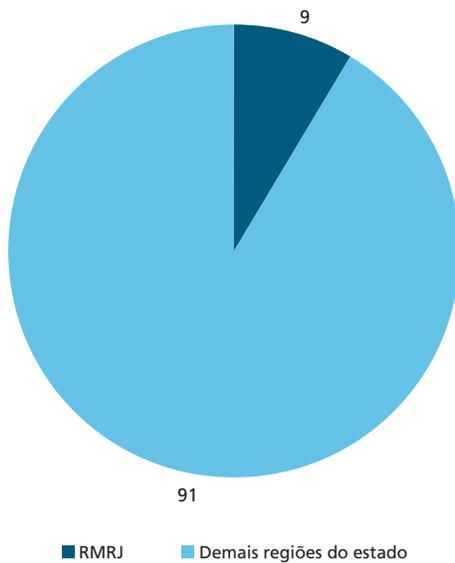
- do total dos 175 programas presentes, 28 (16%) atendem à RMRJ, sendo que dezesseis (9,14%) são comuns a várias secretarias;
- do total das 721 ações, 62 (9%) atendem à RMRJ; e
- entre as 62 ações voltadas para a RMRJ, o maior percentual está vinculado à Secretaria de Estado do Ambiente (Sea) – vinte ações; à Setrans – catorze ações; e à Seobras – onze ações.

GRÁFICO 1
Participação da RMRJ no PPA 2012-2015
(Em %)



Fonte: PPA 2012-2015.

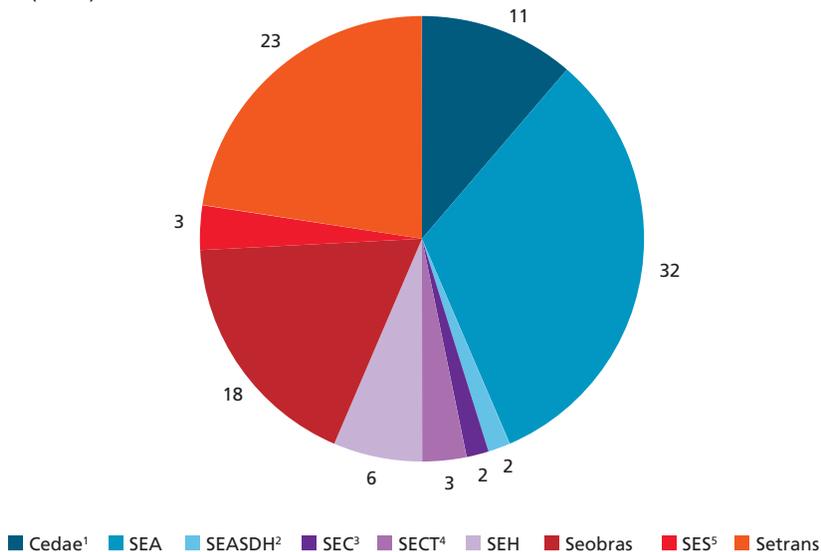
GRÁFICO 2
Participação da RMRJ nas ações do PPA 2012-2015
(Em %)



Fonte: PPA 2012-2015.

Os gráficos 3 e 4 mostram a participação dos órgãos estaduais nas ações voltadas para a RMRJ, contidas no PPA 2012-2015, assim como a participação destas ações em relação ao total.

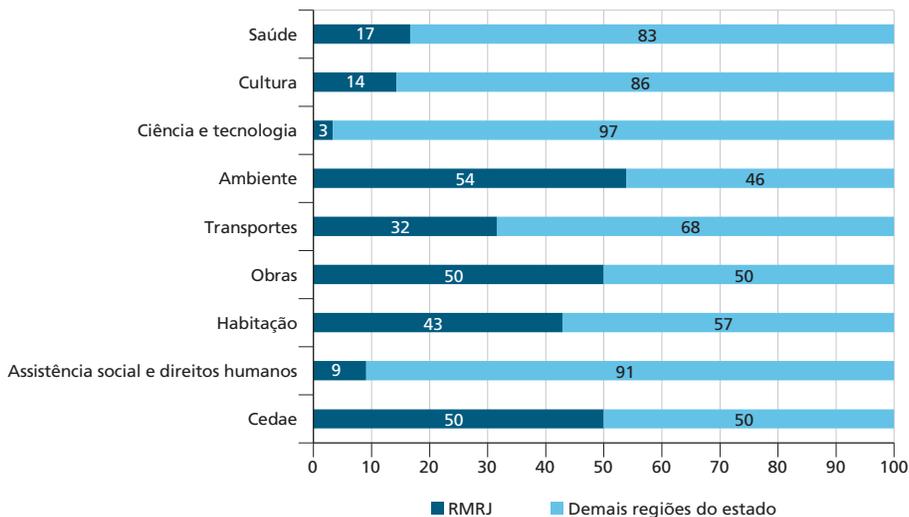
GRÁFICO 3
Participação dos órgãos estaduais da RMRJ nas ações do PPA 2012-2015
 (Em %)



Fonte: PPA 2012-2015.

- Notas: ¹ Companhia Estadual de Água e Esgoto.
² Secretaria de Estado, Assistência Social e Direitos Humanos.
³ Secretaria de Estado de Cultura.
⁴ Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia.
⁵ Secretaria de Estado de Saúde.

GRÁFICO 4
PPA 2012-2015: ações por secretaria
 (Em %)

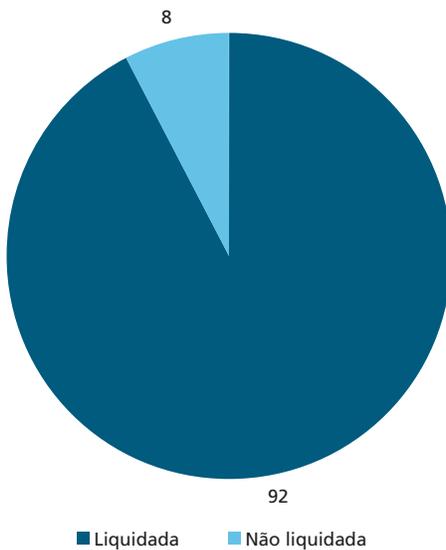


Fonte: PPA 2012-2015.

Observando-se a LOA para 2012, verifica-se que:

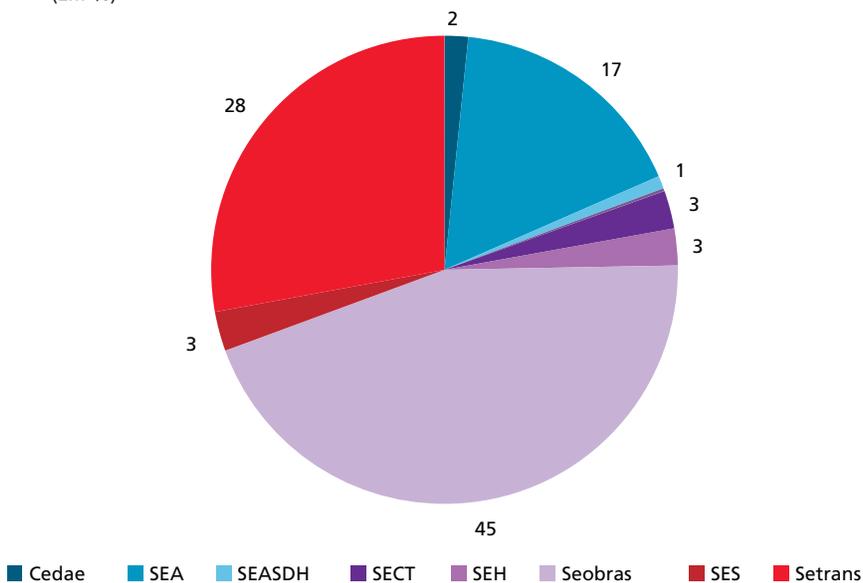
- 1) O valor das ações voltadas para a RMRJ atinge pouco mais de R\$ 3 bilhões, dos quais foram gastos pouco mais de R\$ 2.846 milhões.
- 2) As secretarias com maior participação no orçamento de 2012 são: Seobras, Setrans e SEA, sendo que, do total dos recursos destinados a projetos na RMRJ (pouco mais de 3 bilhões), 73% (2,2 bilhões) se concentram nas duas primeiras.
- 3) Do orçamento das despesas por ações voltadas para a RMRJ, as secretarias que contêm menor incidência são, na ordem, a Secretaria de Estado de Saúde (SES) (1,86%), a Secretaria de Estado de Cultura (SEC) (3,51%) e a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT) (4,24%).

GRÁFICO 5
Despesa liquidada: LOA 2012
 (Em %)



Fonte: LOA 2012.

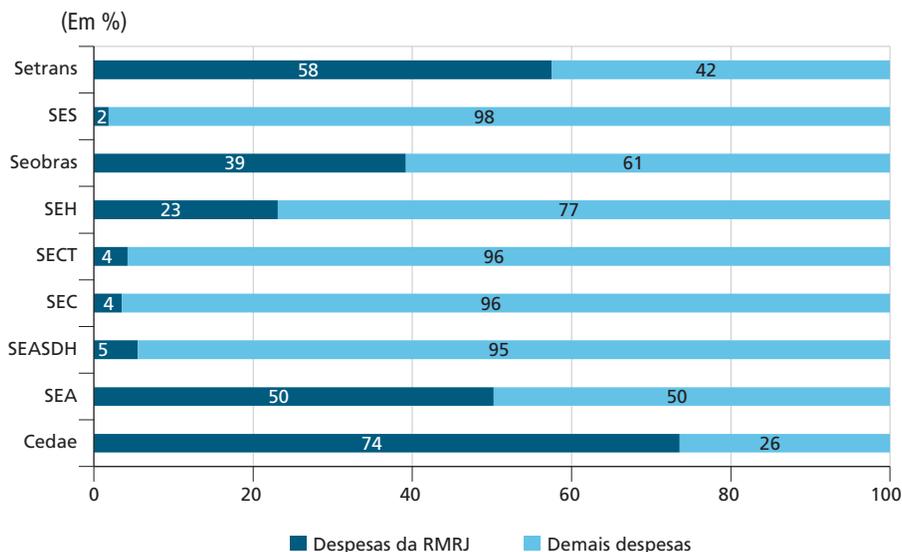
GRÁFICO 6
Participação das secretarias nas ações para a RMRJ: orçamento de 2012
 (Em %)



Fonte: LOA 2012.

Obs: o somatório superior a 100% deve-se ao arredondamento realizado nos percentuais.

GRÁFICO 7
Despesa por secretaria: LOA 2012



Fonte: LOA 2012.

3.4.2 Financiamento de políticas e ações na RMRJ

A Lei Complementar Estadual (LCE) nº 87/1997, ainda vigente, dispõe que os recursos necessários ao desenvolvimento de programas e projetos relativos às FPICs na RMRJ deverão ser destinados pelos órgãos setoriais estaduais e dos municípios, observado o previsto no Plano Diretor Metropolitano, ainda não elaborado. Não menciona o fundo contábil criado pela LCF nº 20/1974, denominado, pela LCE nº 64/1990, de Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), hoje vinculado, com o Fundo de Programas e Projetos Prioritários (FPPP), à Seobras. Porém, estes dois instrumentos ainda carecem de normas para a arrecadação que lhes dê autonomia. Desta forma, o orçamento não disponibiliza recursos destes dois fundos para qualquer programa ou ação.

Na atualidade, os programas e os projetos voltados para a RMRJ são, em sua maioria, financiados com recursos externos ou do tesouro estadual, destacando-se os fundos setoriais, como o Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam) e o Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado do Rio de Janeiro (FUNDRHI). As principais instituições de financiamento externo são: o BID e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

A mais importante operação de crédito voltada para o financiamento de programas na região é a contratação, pelo estado do Rio de Janeiro, de um empréstimo³ de até US\$ 485 milhões junto ao BIRD, para execução do Programa de Habitação e Desenvolvimento Urbano Metropolitano Sustentável (PROHDUMS), cujo objetivo, como visto anteriormente, é o fortalecimento de programas estratégicos do estado do Rio de Janeiro, relativos à melhoria e ao aumento da oferta de habitação para famílias de baixa renda, à gestão de risco de desastre, ao transporte público eficiente e ao desenvolvimento urbano sustentável.

Quanto aos fundos setoriais do estado, alguns programas com ações na RMRJ, todas relacionadas a saneamento, foram beneficiados, na LOA 2012, com recursos do Fecam – totalizando R\$ 133.110 mil; 4,3% do valor destinado no orçamento às demais ações na RMRJ – isto não acontece com os do FUNDRHI, não direcionados para qualquer programa ou ação. Pelo visto, apesar da existência destes fundos, os recursos aplicados têm pouca expressão no total destinado às despesas com as ações na RMRJ.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A legislação federal e a estadual demonstram o reconhecimento da necessidade de uma organização institucional e de ações integradas para responderem às demandas crescentes, resultantes da intensificação do fenômeno da metropolização. Há, porém, uma defasagem entre a intenção demonstrada pela lei e as ações que deveriam ser praticadas, assim como os resultados almejados. Veja-se a história da Fundrem, que, além de ter tido curta duração, não foi substituída por nenhum outro agente (ou ente) gestor da RMRJ. Com sua extinção, em 1989, técnicos experientes foram distribuídos entre outros órgãos estaduais e parte de seu acervo se perdeu. Esta defasagem também é observada na efetividade dos fundos de financiamento e dos conselhos: existem apenas no papel.

A lacuna diante da inexistência de um arranjo institucional para a governança metropolitana no Rio de Janeiro não é preenchida pelas secretarias de estado em suas ações específicas, pois carecem da participação dos diversos atores sociais – públicos e privados –, assim como do necessário planejamento integrado da RMRJ.

A atuação de alguns consórcios ou associações e dos comitês de bacias – estes apontados anteriormente como a forma mais aproximada de governança – não é suficiente para atender às necessidades da RMRJ, pois também se voltam para questões mais específicas, não contemplando as diferentes dimensões que caracterizam a região.

3. Autorizado pela Lei Estadual nº 5.830, de 18 de outubro de 2010.

A falta de ações integradas entre os municípios da RMRJ, assim como a não participação da sociedade civil organizada, bem como do empresariado, é fato histórico, remontando não só ao modo usual de gestão das administrações no passado – decisões a partir, apenas, do poder público –, como também ao descolamento existente entre o núcleo metropolitano – a cidade do Rio de Janeiro – e os municípios periféricos. Não se deve esquecer que a cidade foi, por quase duzentos anos, a sede do Vice-Reino, do Império e da República, enquanto os demais municípios que hoje integram a RMRJ pertenciam a uma das províncias, mais tarde estados. Isto se reflete no modo de sentir – e de agir – de seus habitantes.

A recente experiência do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas demonstra que há um longo caminho a percorrer: reconhece a existência de dificuldades para a ação integrada entre os diversos atores que representam a sociedade e considera que o Plano de Desenvolvimento da Região Metropolitana – cujo termo de referência para sua elaboração se encontra em fase de produção – pode constituir-se em importante instrumento de aproximação entre estes atores. Completado o prazo de sua atuação, cuja missão considera ter sido cumprida, não tem ainda claro sobre o que o governo pretende para o futuro, no que diz respeito à governança da RMRJ.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. **A evolução urbana do Rio de Janeiro**. 4. ed. Rio de Janeiro: IPP, 2008.

BRASIL. **Constituição Federal de 1937**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1937.

_____. Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas. **Atas de reuniões e apresentação em ppt**. [s.d.].

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**, 2011.

_____. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**, 2012.

RIO DE JANEIRO. **Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011**. Institui o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, nomeia o coordenador-geral, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Câmara Estadual, 2011.

SALANDÍA, L. F. V. **Análise do rebatimento espacial de planos setoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: 2012. Relatório final para apresentação ao Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas. Niterói, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CORRÊA, R. L. Processos espaciais e a cidade. 1979. *In: _____*. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

GEIGER, P. P. Urbanização e industrialização na orla oriental da baía de Guanabara. **Revista brasileira de geografia**, Rio de Janeiro, IBGE, 1956.

HARVEY, D. Do administrativo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. *In: _____*. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Anna Blume, 2005.

LENCIONI, S. Perspectivas contemporâneas da geografia regional. *In: _____*. **Região e geografia**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, F. J. G. **Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2008.

RIO DE JANEIRO. Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento. **Arco Metropolitano**: introdução e primeira parte. Termo de Referência. jul. 2007. p. 4. CD-ROM.

SANTOS, M. A. **A origem da ocupação**. PDBG, programas ambientais complementares, Curso de Formação de Multiplicadores, material didático. Rio de Janeiro: CEPUERJ, 2002.

SANTOS, M. A.; COSTA, M. B.; VASCONCELLOS, L. M. Rio de Janeiro: dinâmica urbano-regional do estado. *In: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Orgs)*. **Dinâmica urbano-regional e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. p. 399-438.

SANTOS, M. A. *et al.* Pressão antrópica e as novas dinâmicas na economia fluminense. *In: BERGALLO, H. G. et al.* **Estratégias e ações para a conservação da biodiversidade no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Biomas, 2009. p. 41-56.

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: COMO ESTAMOS?

Carlos Rodolfo Lujan Franco*

Márcia Sampaio Baggi**

Maria das Graças Torreão Ferreira***

1 INTRODUÇÃO

A efetividade da governança metropolitana pressupõe a pactuação e articulação das políticas de desenvolvimento metropolitano entre os diferentes atores regionais, em conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). O estatuto estabelece a gestão democrática das políticas públicas de desenvolvimento urbano, bem como o controle social – mediante a participação dos vários segmentos – das atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerações urbanas.

A RM de Salvador foi instituída na década de 1970, entre as primeiras RMs do país, sob a égide do regime militar, tendo seu modelo institucional derivado dos condicionantes e paradigmas vigentes. Tal modelo foi marcado, assim, por características como centralização política, tecnocracia e ausência de participação social. Após quarenta anos de instituição destas RMs, transformações importantes ocorreram no cenário político-institucional, econômico e social do país, impondo novos desafios para a implementação de arranjos de gestão destes territórios. Ao longo deste período, a RM de Salvador vivenciou o desmonte das estruturas estabelecidas para sua gestão, o qual teve como consequência a fragilização do seu planejamento numa perspectiva integrada. A RM não foi capaz de organizar um novo arranjo que respondesse aos novos ditames político-institucionais.

Neste capítulo, busca-se analisar a governança metropolitana da RM de Salvador, a partir do seu arranjo institucional, relacionando-o aos novos requisitos legais e às iniciativas que privilegiam a cooperação interfederativa e a gestão participativa.

Examinam-se os investimentos e o planejamento em curso, assim como a percepção de atores metropolitanos sobre os aspectos críticos, os entraves e as potencialidades para a gestão da RM de Salvador.

A compreensão do processo de instituição e da gestão metropolitana na Bahia compreendeu a análise do arcabouço jurídico institucional desde a sua criação

* Da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur).

** Mestre em engenharia ambiental urbana pela Universidade Federal da Bahia.

*** Da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur).

até a situação vigente; e entrevistas com atores do segmento público estadual e municipal, do setor privado e da sociedade civil organizada.

2 PANORAMA DA GESTÃO METROPOLITANA: DA ESTRUTURAÇÃO À FRAGMENTAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL

A RM de Salvador foi instituída pela Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973, junto com as outras RMs criadas nos anos 1970, as quais compreendiam as principais capitais do país e seus entornos. Instituídas no período do regime militar, tinham como objetivo promover o planejamento integrado e a prestação de serviços comuns de interesse metropolitano, assim como a centralização e o controle do território por parte do governo federal (Souza, 2008a).

O modelo de gestão regulamentado pela União determinava a criação de um conselho deliberativo e consultivo para cada RM; definia o formato e a composição de cada uma delas; e designava quais funções públicas seriam de interesse comum. A área metropolitana de Salvador já contava com algumas estruturas de planejamento e gestão, que foram adaptadas em função da legislação federal e, gradativamente, foram sendo modificadas no âmbito da organização administrativa estadual, cujo marco principal foi determinado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e pelo Estatuto da Cidade, conforme o quadro 1.

QUADRO 1

Marcos legais do sistema gestor da RM de Salvador (1970-2010)

Década de 1970	Década de 1980	Década de 1990	Década de 2000	Década de 2010
Institucionalização da RM de Salvador pela LCF nº 14/1973.	Organização da estrutura para o planejamento e a administração da RM de Salvador, conforme a Lei Delegada nº 33/1983.	A Conder passa a ter jurisdição sobre todo o território do estado da Bahia, por meio da Lei Estadual nº 7.435/1998 e do Decreto nº 7.543/1999.	A Conder torna-se um órgão de caráter executor. A definição de diretrizes para as RMs e aglomerações urbanas passa a integrar as competências da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), por meio da Lei nº 11.361/2009.	Aprovação do regimento interno da Sedur pelo Decreto nº 12.021/2010, que consolida as atribuições da secretaria sobre a gestão das RMs e aglomerações urbanas do estado da Bahia.
Criação do Fundo Metropolitano pela Lei nº 3.103/1973.				
Criação dos conselhos consultivos e deliberativos da RM pela Lei Estadual nº 3.192/1973.				
Criação da Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder) pela Lei Delegada nº 8/1974.				
Regulamentação do Fundo Metropolitano pelo Decreto nº 26.119/1978.				

Elaboração dos autores.

Somente uma década após sua instituição é que se organizou o sistema de planejamento e administração da RM de Salvador, por meio da Lei Delegada nº 33/1983, com a seguinte composição: conselhos deliberativo e consultivo da RM de Salvador; Fundo Especial de Equipamento da Região Metropolitana de Salvador (Ferem); e Conder. Esta lei dividiu o território da RM de Salvador em 23 áreas administrativas, com o objetivo de promover a descentralização administrativa e a integração das ações nos níveis estadual e municipal.

A Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (Conder), criada por meio da Lei Estadual nº 8/1974, com a finalidade de “promover, coordenar e executar a política de desenvolvimento formulada pelo conselho deliberativo da Região Metropolitana de Salvador” (Bahia, 1974), tem origem no preexistente Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo, que lhe legou a sigla Conder. O Fundo Metropolitano, por seu turno, foi criado por meio da Lei nº 3.103/1973, antes mesmo da legislação federal que instituiu a RM de Salvador, com o nome de Fundo Especial de Equipamentos da Área Metropolitana do Recôncavo (Feam).

Após a instituição da RM, a Lei Estadual nº 3.192/1973 modifica o fundo. Este passa a ser denominado Ferem, com a finalidade de “proporcionar recursos para a formulação e a execução de estudos, programas e projetos estaduais e municipais de infraestrutura física, econômica, social e institucional referentes à Região Metropolitana de Salvador” (Bahia, 1973). Em 1978, o fundo é regulamentado segundo a finalidade e a gestão atribuídas à Conder, por meio do Decreto nº 26.119, o qual estabelece fontes, destinação e beneficiários dos recursos.

Entre as décadas de 1970 e 1980, a RM de Salvador vivenciou um curto, porém profícuo, processo de planejamento e gestão. Além dos institutos legais que compuseram a estruturação do seu sistema gestor, foram elaborados importantes planos, programas e projetos, entre os quais se destacaram: o Estudo do Uso do Solo e Transporte (EUST), em 1975; o Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD), em 1982; a Pesquisa sobre Mercado Habitacional e Estoque de Terrenos, de 1983 a 1987; e a Estratégia de Desenvolvimento da RM de Salvador, em 1985.

A partir da década de 1990, verifica-se, no entanto, o declínio das estruturas de planejamento e gestão da RM de Salvador.

As mudanças na conjuntura política e institucional do país tiveram impacto direto sobre a questão metropolitana. Os movimentos por um novo pacto federativo e pela reforma urbana centrada na política urbana municipal e no controle social das políticas públicas implicaram alterações importantes na CF/1988, porém sem muito espaço para o tratamento das RMs.

A CF/1988 altera fundamentalmente o pacto federativo, conferindo autonomia aos municípios como Entes Federativos; atribui aos estados a competência da instituição das RMs, aglomerações urbanas e microrregiões; determina a

obrigatoriedade dos municípios na elaboração dos planos diretores; e estabelece a participação social como base democrática do novo modelo político. Estas transformações impactaram profundamente a estrutura organizacional vigente, ainda associada ao modelo político centralizado anteriormente vigente.

Ao lado disso, o Estatuto da Cidade valoriza o sistema de desenvolvimento urbano pautado nas políticas municipais e põe a questão metropolitana em segundo plano, não definindo normas gerais para sua instituição, planejamento ou gestão.

A necessidade de adequação aos novos marcos político-institucionais levou a que, na década seguinte, no estado da Bahia, diversas alterações ocorressem na sua estrutura administrativa. Mas, tais mudanças acabaram por fragilizar o tratamento da questão metropolitana na pauta estadual. A Conder deixou de ser um órgão específico da RM em 1998, quando as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 7.435/1998 e pelo Decreto nº 7.543/1999 alteraram a sua denominação para Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia e ampliaram a sua área de atuação para todo o estado. Apesar disso, não se perdeu neste momento a competência relativa à questão metropolitana.

Em sequência, de forma alinhada à criação do Ministério das Cidades pela União, o estado da Bahia cria a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), com a finalidade de planejar e executar a política urbana no estado. A partir daí, o planejamento e a gestão metropolitana passam a ser partilhados por duas instituições, a Conder e a Sedur.

Posteriormente, por meio da Lei Estadual nº 11.361/2009, as atribuições do planejamento e da gestão metropolitanas foram subtraídas da Conder, conferindo-lhe caráter de órgão executor e transferindo para a Sedur a responsabilidade sobre a definição de diretrizes para as RMs e aglomerações urbanas no estado.

O regimento interno da Sedur, aprovado pelo Decreto nº 12.021/2010, consolidou sua atribuição no âmbito metropolitano do estado ao definir claramente como suas competências: coordenar o planejamento metropolitano e de aglomerações urbanas; implantar, gerenciar e manter atualizada a base de dados e o sistema de informações das RMs e aglomerações urbanas; promover a articulação entre os municípios de RMs e de aglomerações urbanas; promover a gestão metropolitana e de aglomerações urbanas; e promover a integração das ações dos órgãos estaduais nas RMs e aglomerações urbanas.

No entanto, não existe na Sedur, ou em instituição vinculada, uma estrutura mínima de gestão que permita o seu funcionamento de acordo com as diretrizes constitucionais, a exemplo dos conselhos e fundos. Antes dotado de um órgão com atribuição exclusiva (Conder), o estado passou a contar apenas com uma coordenação na estrutura da Sedur com atribuição sobre o planejamento e gestão de RMs e aglomerações urbanas no estado da Bahia.

QUADRO 2
Situação das estruturas de gestão da RM de Salvador (2013)

Estruturas do arranjo de gestão	Situação em 2013
Composição da RM de Salvador	Possui treze municípios, entre eles, Dias d'Ávila, incorporado à RM em 1985, e Madre de Deus, incorporado em 1990. Ambos foram desmembrados do município de Salvador. Os municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João foram incorporados pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 30/2008, e o de Pojuca, pela LCE nº 32/2009.
Fundo metropolitano	Continua a existir, vinculado à estrutura da Conder, mas não possui dotação orçamentária desde 2008.
Conselho consultivo e deliberativo	Inoperante, sem informação sobre sua extinção.
Órgão metropolitano	Não existe órgão específico. Compete à Sedur a gestão das RMs e aglomerações urbanas, no estado da Bahia, bem como o desenvolvimento urbano de todo o estado.
Sistema de gestão	Não dispõe de estrutura adequada de planejamento e gestão.

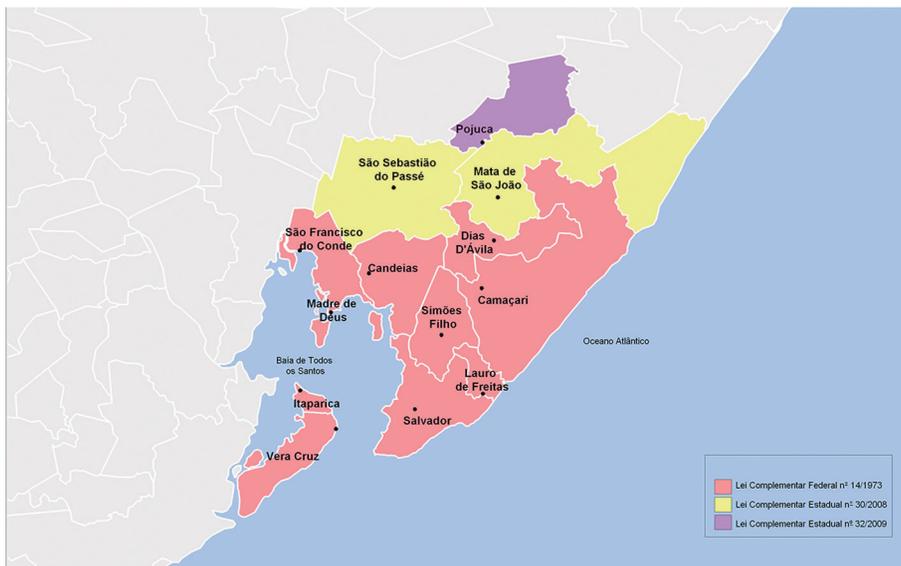
Elaboração dos autores.

Constata-se que as alterações engendradas na estrutura da administração pública do estado, nestes quarenta anos da criação da RM de Salvador, promoveram a desestruturação do sistema de planejamento e gestão inicialmente proposto para a RM de Salvador: fundo, órgão e conselhos. Não se criou um modelo de governança baseado no pacto federativo, na liderança do estado, no empoderamento dos municípios e na participação social, tampouco uma estrutura administrativa com os institutos necessários para uma gestão efetiva.

As transformações engendradas no âmbito nacional contribuíram para a obsolescência e a fragmentação do modelo proposto na década de 1970 em relação às novas atribuições conferidas aos Entes Federados e ao princípio de gestão democrática. Por sua vez, o estado abdicou do seu papel de promover o planejamento e a gestão integrada da RM de Salvador. Não se avançou na definição de um novo arranjo institucional, compatível com as novas exigências constitucionais e os paradigmas vigentes, que correspondesse aos princípios de gestão democrática consubstanciada pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Estes princípios deveriam permear a elaboração e a implementação das políticas públicas urbanas, inclusive no âmbito da gestão metropolitana, incorporando-se o sentido da governança metropolitana. O tratamento da questão metropolitana foi sendo progressivamente fragmentado, não se consolidando como uma política de Estado.

Curiosamente, apesar de não haver ações direcionadas ao fortalecimento da estrutura de planejamento e gestão da RM de Salvador, houve ações no sentido da ampliação do seu território, com a inclusão de três municípios, em 2008 e 2009, assim como a criação de mais uma RM no estado da Bahia. Evidencia-se, assim, o distanciamento entre, de um lado, a decisão de instituir estas regiões como território peculiar que requer planejamento e gestão especial compartilhada e colaborativa e, de outro, as ações concretas para sua efetividade.

MAPA 1
Evolução territorial da região metropolitana de Salvador



Fonte: LCF no 14/1973, LCE no 30/2008 e LCE no 30/2008 e LCE no 32/2009.

Elaboração da Sedur/SGT/DPLANT/CRMS.

Obs.: elaborado com base na escala aproximada de 1:600.000.

3 A DINÂMICA SOCIOECONÔMICA RECENTE DA RM DE SALVADOR

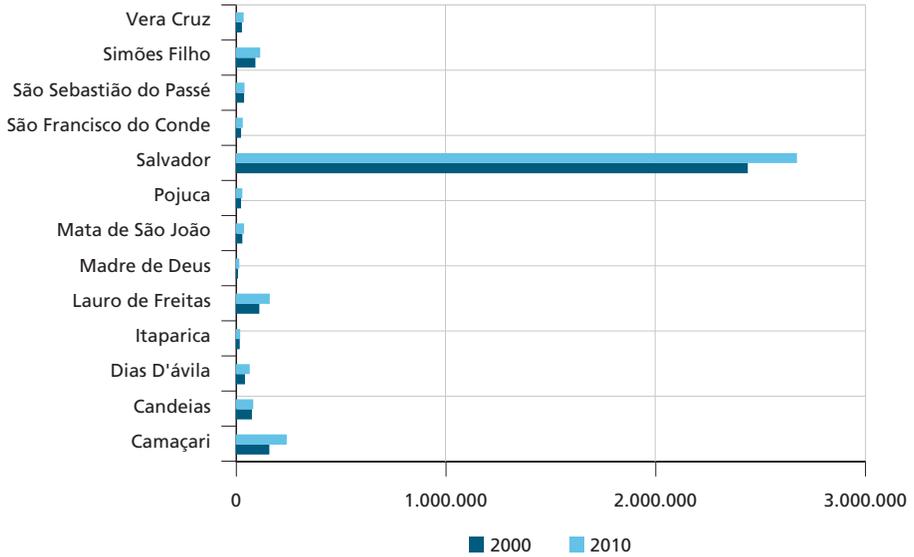
A RM de Salvador, em 2010, apresentava um incremento populacional de 519.833 habitantes sobre os 3.054.140 habitantes registrados em 2000 (IBGE, 2010). Apesar de a maior participação decorrer do crescimento demográfico, o acréscimo de três municípios à RM resultou na adição de 115.402 mil habitantes. Contudo, o aumento no número de habitantes da RM – média de 17% – ocorreu, na maior parte dos seus treze municípios, devido a um significativo crescimento populacional, o que revela algum nível de desconcentração da metrópole. Entre os que mais cresceram em população, destacam-se Camaçari (50,23%), Dias d'Ávila (46,56%) e Madre de Deus (44,37%), todos ao norte de Salvador. Apenas os municípios de Salvador (9,52%), São Sebastião do Passé (5,49%), Candeias (8,30%) e Itaparica (9,40%) apresentaram taxas de crescimento inferiores a 10%, conforme mostra o gráfico 1.

GRÁFICO 1

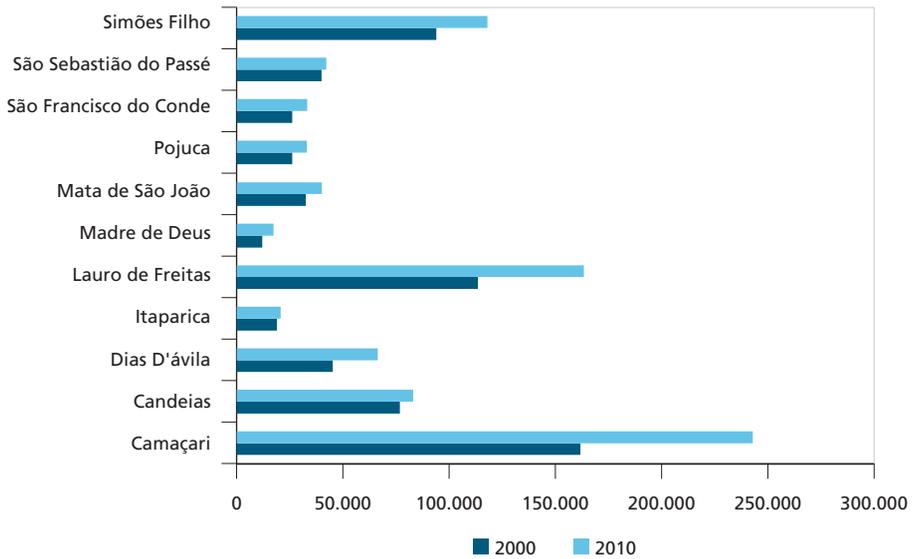
Crescimento demográfico dos municípios da RM de Salvador (2000-2010)

(População residente em números absolutos)

1A



1B



Fonte: IBGE (2010).

Observando-se os gráficos 1A e 1B, constata-se que o município de Salvador apresenta a maior concentração populacional entre os municípios de sua RM, ou seja, 74,86% de sua população total, revelando grande concentração populacional na capital. O gráfico 1B, com a exclusão de Salvador, permite, pela escala apresentada, avaliar o crescimento dos demais municípios da região.

Ainda com base no Censo (IBGE, 2010), verifica-se o adensamento dos municípios da RM de Salvador, revelado na elevação das taxas de urbanização, que variaram de 73%, em Mata de São João, a 100%, em Salvador e Itaparica, bem como no processo de conurbação que avança entre os municípios de Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho e Candeias.

A dinâmica populacional é acompanhada pela intensificação dos investimentos no território, os quais colaboram para o aumento da complexidade dos problemas e das funções desempenhadas pela metrópole e sua região.

A RM de Salvador representa um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, além de ser responsável por 48% do PIB estadual (IBGE, 2010). Salvador e sua região metropolitana apresentaram, nas últimas décadas, taxas de crescimento do PIB superiores àquelas verificadas nas duas principais metrópoles do país – São Paulo e Rio de Janeiro. Os principais vetores deste dinamismo têm sido os serviços, a indústria automobilística e a petroquímica. No litoral norte da Bahia, a atividade turística se torna cada vez mais expressiva, concentrando os principais investimentos do setor no estado e contribuindo para o direcionamento da expansão urbana da região.

A implantação de grandes empreendimentos e investimentos, previstos e em andamento, na RM de Salvador, que ultrapassam os R\$ 20 bilhões (quadro 3), buscam fomentar o desenvolvimento da RM de Salvador, da região da Baía de Todos os Santos (BTS) e da região do Recôncavo, melhorando a articulação inter-regional. Observa-se uma tendência de dispersão dos investimentos na região, que historicamente concentraram-se ao norte, nos vetores que apresentaram as maiores taxas de crescimento demográfico.

Há investimentos nos diversos setores da indústria e serviços associados, na hotelaria, na infraestrutura urbana e no mercado imobiliário, que têm como fator decisivo a existência de boa infraestrutura urbana e de logística adequada, bem como as prioridades da política governamental de desenvolvimento.

Os empreendimentos voltados ao mercado imobiliário envolvem cerca de 400 mil unidades habitacionais do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), nos municípios da RM de Salvador, sendo a maior parte alocada em Salvador, seguida de Lauro de Freitas e Camaçari. Incluem também a construção de grandes empreendimentos imobiliários de alto padrão, ao longo da avenida Paralela,

em Salvador, e nos municípios de Lauro de Freitas e Camaçari, nas áreas que compõem a orla turística da RM de Salvador, além de grandes empreendimentos comerciais instalados ao longo deste eixo, como *shopping centers*, supermercados e torres empresariais.

Apesar do cenário de fragmentação institucional e do planejamento, a previsão de alocação de recursos orçamentários do estado tem sido significativa neste território, conforme registrado nos Planos Plurianuais (PPAs) de 2008-2011 e 2012-2015. No PPA de 2008-2011, os recursos destinados para o Território de Identidade Metropolitano de Salvador¹ correspondem a 39,5% do orçamento previsto para os demais Territórios de Identidade, alocados principalmente nas áreas de saúde, segurança pública e educação.

Contudo, a realização de grandes investimentos e obras em curso na região – com reflexos na dinâmica metropolitana e na geração de conflitos e demandas – não tem se pautado em um plano de desenvolvimento integrado para a RM de Salvador. O último, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento (PMD), data de 1982. Este quadro revela outro lado da fragmentação institucional da RM de Salvador: o planejamento e a execução de obras acontecem de forma setorializada, desarticulada e sem considerar a escala metropolitana.

QUADRO 3

Grandes investimentos e empreendimentos previstos e em andamento na RM de Salvador e BTS

Projetos estruturantes	Descrição
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – Mobilidade	O PAC Mobilidade da RM de Salvador supera R\$ 5 bilhões em recursos destinados à infraestrutura viária e aos equipamentos urbanos. Visa configurar um novo sistema integrado de transporte metropolitano, ampliando a acessibilidade e a fluidez da malha viária urbana e metropolitana. Tem como prioridade: implantação de transporte metropolitano de alta capacidade (metrô) na RM de Salvador, entre Lauro de Freitas e Salvador; duplicação de vias nos corredores alimentadores; requalificação do sistema de <i>ferry boat</i> ; e construção e recuperação de terminais náuticos na BTS.
Sistema Viário Oeste – Ponte Salvador-Itaparica	Projeto de desenvolvimento regional de integração da RM de Salvador, Recôncavo e Baixo Sul, que envolve a construção de uma ponte entre Salvador e a ilha de Itaparica. Configura-se como um investimento de infraestrutura baseada no sistema de transporte e logística como alavancador do desenvolvimento desta região, com repercussão na redução de desigualdades da RMS e possível redirecionamento da expansão urbana. Os investimentos serão da ordem de R\$ 8 bilhões.

(Continua)

1. O Território de Identidade corresponde à divisão territorial adotada pelo estado da Bahia para o planejamento do seu território e, no âmbito da sua legislação orçamentária, para a distribuição dos recursos. A Bahia está dividida em 27 Territórios de Identidade, entre eles o Metropolitano de Salvador, que é composto pela maior parte dos municípios integrantes da RM e pelo município de Salinas das Margaridas, excetuando-se: os municípios metropolitanos de Pojuca, São Sebastião do Passé e Mata de São João estão inseridos em outros TIs.

(Continuação)

Programa de Monitoramento da Baía de Todos os Santos	Integrado ao PAC, visa despoluir a Baía de Todos os Santos e seis rios da RM de Salvador. São R\$ 287,5 milhões para a recuperação de mananciais e a ampliação do sistema de esgotamento sanitário na região. Outros R\$ 82 milhões serão aplicados em Salvador.
Plano de Reabilitação do Centro Antigo de Salvador	Cria alternativas para garantir a sustentabilidade econômica, física e social para o Centro Histórico de Salvador, com inclusão dos moradores. Os investimentos do governo do estado – apoiado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Ministério das Cidades – superam os R\$ 500 milhões.
Porto de Aratu e outros portos no Complexo Portuário da BTS	Obras para a melhoria do porto de Aratu, estimadas em R\$ 1,2 bilhão, com recursos públicos e privados. Incluem: dragagem; modernização do terminal de granéis sólidos; construção de berços para granéis líquidos; duplicação dos acessos rodoviários; triagem e estacionamento de veículos de carga em área anexa ao porto; novo terminal de sólidos, com foco na exportação de minérios de ferro; ampliação da área de tancagem de líquidos; modernização e reativação dos ramais ferroviários; e regularização ambiental pela entrega do PCA.
Via Expressa Baía de Todos os Santos de acesso ao Porto de Salvador	Faz parte do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador. Visa: facilitar acesso ao porto de Salvador, um dos principais portões de escoamento da produção baiana; agilizar o tráfego em áreas de grande congestionamento da cidade, a exemplo da Rótula do Abacaxi, Ladeira do Cabula, avenidas Bonocô e San Martin e o Largo Dois Leões; e dinamizar e integrar a economia de Salvador e seu entorno. Os investimentos do governo federal e estadual, viabilizados pelo PAC, são da ordem de R\$ 400 milhões.
Sistema BA-093 e BA-526	Requalificação das rodovias estaduais BA-093 e BA-526, por meio de concessão. Integração dos principais polos industriais do estado – Candeias, Camaçari e Centro Industrial de Aratu (CIA) – com os portos da baía de Aratu. Investimento em infraestrutura e logística para superar os gargalos do setor petroquímico na Bahia.
Usina de Regaseificação e Gasene	O Terminal de Regaseificação da Bahia, na Baía de Todos os Santos, se interligará com a malha do Gasoduto Cacimbas-Catu (GASCAC) e do Gasoduto de Integração Sudeste-Nordeste (Gasene). Com o projeto, importante para interiorizar e desconcentrar a infraestrutura de distribuição de gás canalizado, a BR-101, o Sistema Ferry e a via portuária de Salvador devem constituir um canal logístico articulando o sistema portuário da RM de Salvador e o Porto Sul. Estima-se, para a BR-101, o incremento de 40% do tráfego total de carga tendencial da BR-101, que se dividirão em igual porcentagem para o Sistema Ferry e a Alternativa BR-324; e, para o tráfego tendencial de automóveis, um incremento de 20%, que alcança 25%, se considerado o crescimento populacional, que se dividirão em igual porcentagem para o Sistema Ferry e a Alternativa BR-324.
JAC Motors	No polo industrial de Camaçari, na RM de Salvador, será instalada uma fábrica da JAC Motors, que investirá no empreendimento R\$ 900 milhões. A unidade terá capacidade para produzir 100 mil veículos por ano e gerará cerca de 3.500 empregos diretos e 10 mil indiretos.
Polo Acrílico	No município de Camaçari, será implantado um polo acrílico pela multinacional alemã Basf, com investimento inicial de R\$ 1,2 bilhão. Com isso, abrem-se perspectivas para mais uma cadeia produtiva na Bahia e consolida-se a terceira geração petroquímica.
Aeroporto de Salvador	Reforma e adequação do aeroporto, mediante investimento da ordem de R\$ 64,3 milhões.
Estaleiro Enseada do Paraguaçu (EEP)	Investimento de iniciativa privada na área da indústria naval da ordem de R\$ 2 bilhões. A RM de Salvador deverá ser a base de maior movimentação aquaviária diária para o estaleiro, devido ao fluxo de entrega de materiais e transporte de pessoas em embarcações de pequeno porte para atendimento às necessidades do estaleiro. Há tendência de restabelecimento dos terminais marítimos e de reaquisição do transporte aquaviário que ocorria no Recôncavo. As rotas náuticas advindas do empreendimento podem criar uma nova rede logística para as cidades do mar interno da BTS. Esta rede logística permitirá uma maior articulação socioeconômica com a RM de Salvador.
Arena da Fonte Nova	Parceria público-privada (PPP) entre o governo do estado da Bahia e a Fonte Nova Negócios e Participações (FNP). A obra gerou cerca de 3 mil empregos. O investimento foi de R\$ 591,7 milhões.
Foton Camaçari	A Foton Motor Group, maior fabricante de caminhões e ônibus da China, deve investir, em Camaçari, de R\$ 500 milhões a R\$ 2 bilhões.

Elaboração: Sedur.

4 A GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RM DE SALVADOR NA PERSPECTIVA DOS ATORES METROPOLITANOS

A fragilização da estrutura de planejamento e gestão da RM de Salvador, verificada nos últimos anos, sinaliza para a necessidade de uma reestruturação que contemple mecanismos de cooperação e coordenação entre os Entes Federados e de soluções para os problemas comuns.

De forma recorrente, jornais de grande circulação na Bahia² publicam matérias assinadas por intelectuais, professores, empresários e políticos a respeito do planejamento e da gestão da RM de Salvador. Do mesmo modo, têm ocorrido fóruns, seminários e oficinas³ organizadas pela iniciativa privada, por parcela do poder público e por universidades para discutir seus problemas, processos e transformações.

Tais reportagens e eventos tratam de temas como a ausência de planejamento na RM e os graves problemas que existem nas mais diversas áreas – habitação, uso do solo, transporte e mobilidade, pobreza e exclusão social etc. –, destacando ainda a necessidade de o governo do estado assumir papel importante na gestão metropolitana. Esta efervescência de manifestações indica a existência de certa pressão da sociedade e expressa a expectativa destes atores por um tratamento integrado dos problemas da RM de Salvador. Contudo, apesar deste reclamo da sociedade, não se percebem iniciativas governamentais que conduzam ao enfrentamento dos problemas levantados mediante a construção de uma gestão compartilhada.

Na perspectiva de uma governança metropolitana, foram ouvidos diferentes atores da RM de Salvador, buscando-se captar a multiplicidade de interesses e leituras da sociedade, a partir do conceito de *governança* de Souza (2008b). Esta *governança* baseia-se na criação de redes menos hierárquicas, na participação de vários segmentos públicos e societais, orientados para acionar a cooperação e diminuir os custos de conflitos e tensões, requerendo mais cooperação e regras mais flexíveis. Pressupõe, assim, que haja a concorrência dos governantes e dos cidadãos e de suas organizações para construir consensos que tornem possível formular políticas que respondam equilibradamente ao que a sociedade espera do governo (Tomassini, 2001 *apud* Gonçalves, 2008).

Assim, nessa pesquisa, buscou-se capturar as percepções e expectativas dos diferentes segmentos sobre a construção de uma governança metropolitana e acerca do planejamento e gestão da RM de Salvador.

2. Entre as reportagens, citem-se: Sampaio (2012); Francisco (2012); Almeida (2012); Santos (2012); Vereadores... (2013); e Conselho... (2013).

3. Em 26 de abril de 2013, realizou-se o I *Workshop* de Vereadores da Região Metropolitana de Salvador e Recôncavo; em 31 de outubro de 2012, o I Seminário da Agenda Bahia; e em 4 e 5 de junho de 2013, o seminário A Região Metropolitana de Salvador: Projetos e Transformações.

Entre os entrevistados, incluíram-se atores:

- do setor público municipal – o prefeito do município de Camaçari, Ademar Delgado das Chagas, e o do município de Vera Cruz, Antônio Magno de Souza;
- do setor público estadual – o chefe de gabinete da Sedur, José Eduardo Ribeiro Copello; o secretário de Turismo, Domingos Leonelli; e o secretário de Planejamento, José Sérgio Gabrielli de Azevedo;
- do setor privado – o vice-presidente da Federação das Indústrias da Bahia (FIEB), Reinaldo Sampaio; e os dirigentes do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), Carlos Alberto Matos Vieira Lima e Marcos Galindo Pereira Lopes; e
- da sociedade civil organizada – os membros do grupo de trabalho instituído no Conselho das Cidades do Estado da Bahia (ConCidades) para discutir questões relativas à RM de Salvador, Daniel Colina e Crispim Carvalho.

As entrevistas tiveram como objetivo identificar os aspectos relevantes ou entraves existentes, bem como as possibilidades para promover uma adequada governança metropolitana e garantir o desenvolvimento sustentável da RM de Salvador. Nesse sentido, os entrevistados foram questionados sobre os principais problemas apresentados pela RM; as áreas prioritárias para investimento; a situação atual; as instâncias ou os órgãos com atuação relevante no tratamento da questão metropolitana; os empecilhos à governança metropolitana; as propostas de arranjos institucionais e de governança; os serviços de interesse comum; e os instrumentos de planejamento e gestão necessários para a RM de Salvador.

Foi apresentado um amplo leque de visões, sendo alguns aspectos mais recorrentes, sejam como problemas, sejam como soluções. Os principais problemas abordados referiram-se à mobilidade urbana, saúde pública, segurança pública, habitação, saneamento, uso do solo, educação e cultura, com destaque para os dois primeiros, citados unanimemente.

A questão da mobilidade urbana foi posta de forma recorrente, com ênfase nos aspectos relativos aos gargalos existentes na logística e na infraestrutura e à saturação do sistema de transporte público. Conferiu-se maior destaque e prioridade de investimento ao transporte de massa. Outro aspecto que revelou grande preocupação foi a deterioração do espaço urbano, com a ausência de ordenamento do uso do solo e do planejamento da expansão urbana, que tem gerado deseconomias para a sociedade.

Entre outras questões, algumas mais pontuais foram lembradas, como é o caso da depreciação da ilha de Itaparica, citada como um problema a ser enfrentado pela gestão metropolitana.

A percepção dos problemas dos municípios da RM, bem como da inexistência de órgão com atuação relevante voltado ao planejamento e à gestão da RM de Salvador, tem suscitado reflexões quanto à necessidade de um planejamento metropolitano e de uma gestão compartilhada entre estado e municípios, com participação da sociedade.

Quanto ao planejamento metropolitano, há uma compreensão comum sobre a urgência da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano, com a perspectiva integrada territorial e intersetorial. Este plano deveria orientar as ações e os investimentos, de modo a enfrentar os problemas que se avolumam na RM de Salvador e comprometem a qualidade de vida da população e seu desenvolvimento econômico.

No que se refere à gestão, predominou a compreensão de que o governo estadual deve exercer o papel de coordenação e liderança, agregando os demais Entes Federados, sem, contudo, adotar uma postura centralizadora. O governo deve evoluir do modelo instituído na década de 1970 para os novos paradigmas vigentes, contemplados pela CF/1988 e pelo Estatuto da Cidade, compreendendo a constituição de uma governança metropolitana ampla e representativa.

As proposições relativas ao modelo de gestão metropolitana centraram-se: no comando do governo estadual na retomada do planejamento e gestão; na participação social; e no protagonismo dos municípios. Ao final do trabalho, ficou evidente a percepção dos diversos atores de que uma governança metropolitana minimamente estruturada envolve as instâncias de comando e decisão; de participação e controle social; e técnica. A formalização destas instâncias apresentou alternativas diferenciadas.

Entre as propostas, a que se apresentou de forma mais completa pautou-se em três níveis: decisório, composto pelos prefeitos e pelo governador do estado, que são eleitos e detêm um mandato; estratégico e político, que contempla a participação da sociedade civil organizada; e o técnico, composto por um quadro técnico da estrutura da administração pública, responsável pelos estudos e atividades operacionais.

No geral, há o entendimento da necessidade de estruturas menos centralizadas; maior empoderamento dos municípios; e estreitamento da relação entre as esferas municipais e a participação social, atendendo ao Estatuto da Cidade.

Como instâncias de participação e articulação para a governança metropolitana, foram citadas câmaras temáticas, fóruns, conselhos, audiências públicas etc. O envolvimento do Ministério Público, de agências reguladoras de transporte e saneamento, do Poder Legislativo e, em casos específicos, das comunidades tradicionais locais foi sugerido no sentido da ampliação e fortalecimento da governança. O ConCidades ressaltou a importância do empoderamento dos atores, do seu aprimoramento e fortalecimento, bem como da mudança de olhar dos gestores

e setor empresarial em relação à gestão democrática, ressaltando seus benefícios, como a legitimação social e a segurança jurídica.

Os consórcios públicos foram sugeridos como alternativa para a gestão compartilhada das funções públicas, a partir de algumas experiências, ainda que incipientes. As PPPs também foram lembradas.

Com vistas ao fortalecimento da governança metropolitana, foram considerados como principais barreiras ou entraves: a falta de tratamento igualitário entre os municípios que compõem a RM de Salvador; as mudanças geradas pela CF/1988, que atribuiu autonomia aos municípios; as desigualdades entre os municípios com diferentes capacidades de gestão, financeiras e técnica; e a descrença no planejamento.

Em síntese, o sentimento é da ausência de uma governança metropolitana minimamente estruturada, sendo preciso instituir um arranjo institucional para gerir e planejar de forma integrada a RM de Salvador, criando e fortalecendo mecanismos de cooperação e coordenação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENTRAVES PARA A GESTÃO METROPOLITANA PARTICIPATIVA

O modelo de gestão das RMs instituídas em 1973 foi delineado, em linhas gerais, pelas determinações do governo federal, cujo desenho apresentava, conforme Souza (2008b), dependência de recursos e de decisões do governo federal. Naquele contexto, procedeu-se à regulamentação das estruturas para composição do sistema gestor da RM de Salvador, com a definição da agência responsável, e a criação do fundo metropolitano e do conselho. Durante as décadas de 1970 e 1980, a Conder, como agência da RM de Salvador, elaborou planos na área de transporte e uso do solo e planos integrados de desenvolvimento metropolitano.

As modificações engendradas em fins da década de 1980, com a nova Constituição Federal, trouxeram inegáveis avanços para a política urbana do país. Contudo, no que tange à questão metropolitana, a Constituição, ao tornar os municípios Entes Federados, concedendo-lhes autonomia, ao mesmo tempo que transferiu para os estados a competência sobre a questão metropolitana, proporcionou modificações que trouxeram problemas interfederativos não equacionados até hoje.

Durante a década de 1990, assistiu-se a um enfraquecimento da questão metropolitana nas discussões e na agenda política nacional. Tal qual aconteceu com outras RMs do país, a de Salvador sofreu um processo de desmonte progressivo das estruturas organizadas anteriormente para sua gestão. A entidade metropolitana teve sua função alterada ao longo de inúmeras reestruturações organizacionais e o fundo metropolitano tornou-se inoperante.

Constata-se, assim, a fragilidade do planejamento e da gestão metropolitana no contexto atual, que não contam com canais institucionais formais e informais reconhecidos e fortalecidos para promover sua governança. A estes fatores é necessário acrescentar a incapacidade do sistema governamental de articular ações dos Entes Federativos e de estimular a efetiva participação da sociedade na formulação das políticas metropolitanas. Esta incapacidade se manifesta de forma concreta na lentidão do processo decisório, que em muitos casos oscila entre a falta de clareza dos objetivos que se pretende atingir com a política de desenvolvimento urbano e a falta de um modelo de desenvolvimento para a RM.

No caso da Bahia, apesar da existência de um órgão responsável pelo planejamento e pela gestão das RMs e aglomerações urbanas no estado – a Sedur –, a RM de Salvador não possui um sistema de gestão com uma estrutura mínima, que compreenda um conselho e um fundo, compatível com a dimensão dos problemas e dos investimentos que se apresentam. Tampouco há canais de cooperação e coordenação para articulação dos interesses do setor público (estadual e municipal), setor privado e sociedade civil organizada.

A efetivação da governança e a implementação da gestão democrática são apontadas como caminhos para a pactuação de soluções entre governo e sociedade que permitam a efetivação de alternativas desejáveis e adequadas pela sociedade, além do controle social das políticas públicas.

A análise do estágio atual relativo à gestão democrática da política urbana revela, no entanto, a existência de inúmeras dificuldades para a sua consolidação, entre as quais se citam: a oposição de gestores; o caráter predominantemente consultivo das instâncias de participação social; a falta de efetivação do caráter deliberativo dos conselhos; e a fragilidade dos canais de cooperação entre sociedade e governo.

Nesse contexto, o desafio para estabelecer uma governança metropolitana efetiva não termina com a simples definição de um desenho institucional que contemple a participação social. É necessário que se coloque em destaque a importância do planejamento e da coordenação das ações para melhorar a gestão da coisa pública, mediando-se conflitos entre a autonomia e a interdependência dos municípios. Deve-se criar, ampliar e fortalecer os instrumentos de cooperação federativa e de participação social capazes de reverter o quadro de fragilidade jurídico-institucional da gestão metropolitana na Bahia.

Para a retomada do planejamento e da gestão integrada da RM de Salvador, faz-se necessário, no âmbito institucional, o restabelecimento de um sistema de gestão em conformidade com os novos paradigmas vigentes na sociedade, proporcionando a participação social, com diálogo e pactuação entre diferentes atores, como preconiza o Estatuto da Cidade.

Finalmente, na esfera do planejamento e da gestão, fazem-se necessárias a elaboração de planos que estabeleçam uma estratégia de desenvolvimento para a RM de Salvador e a definição de mecanismos que promovam a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs).

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Gilberto W. A região metropolitana. **A tarde**, Salvador, 12 dez. 2012.
- BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília, 8 jun. 1973. Disponível em: <<http://goo.gl/pci0V>>.
- _____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 10 jul. 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/nqq58>>.
- CONSELHO estuda os problemas da Região Metropolitana de Salvador. **Tribuna da Bahia**, Salvador, 5 abr. 2013.
- BAHIA. Lei Estadual nº 3.192 de 22 de novembro de 1973. Salvador, 22 nov. 1973.
- _____. Lei Delegada Estadual nº 8, de 9 de julho de 1974. Salvador, 9 jul. 1974.
- FRANCISCO, Luiz. Presidente da FIEB defende criação de órgão gestor para cidades da região metropolitana. **Correio da Bahia**, Salvador, 23 jul. 2012.
- GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. [s.l.], 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/q6iUk>>. Acesso em: 3 jan. 2013.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.
- SAMPAIO, Reinaldo. A realidade socioeconômica de Salvador potencializa a precariedade e desestruturação do espaço urbano da metrópole. **A tarde**, Salvador, 9 abr. 2012.
- SANTOS, Anilton. Salvador e o seu renascimento. **A tarde**, Salvador, 12 dez. 2012.
- SOUZA, Celina. **Região Metropolitana de Salvador: o papel do governo do estado na governança metropolitana**. Salvador, 2008a.
- _____. Cooperação e coordenação na Região Metropolitana de Salvador: o contexto institucional. *In*: CARVALHO, Inaiá Maia Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: EDUFBA, 2008b.

VEREADORES pedem uma secretaria para gerir Região Metropolitana de Salvador. **Tribuna da Bahia**, Salvador, 27 abr. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

SILVA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias. *In*: JACCOUD, Luciana. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/P9sbw>>.

SOUZA, Celina. Por que mudam as formas de gestão pública. *In*: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública**: a trajetória da função administração no estado da Bahia. Salvador: FLEM, 2003.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua nova**, n. 59, p. 137-158, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/p3QRH>>. Acesso em: 20 mar. 2013.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Diana Meirelles da Motta*

Zoraide Amarante Itapura de Miranda**

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo reúne as principais questões apresentadas em trabalho mais detalhado e abrangente denominado *Relatório 1.1* do projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, elaborado pela Equipe Técnica da Emplasa.¹ Este relatório incluía também uma análise específica dos aspectos financeiros, orçamentários, legais e institucionais da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, e do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SEDM), apresentando, ainda, a legislação pertinente e a configuração da linha do tempo (1554-2010) referente à formação da RM de São Paulo.

Este trabalho, por sua vez, apresenta e analisa o processo de governança da Região Metropolitana de São Paulo, considerando duas principais vertentes: a organização institucional e a sua avaliação.

A organização institucional reúne os principais instrumentos a partir dos antecedentes e do processo de governança metropolitana nos âmbitos institucional, de planejamento e gestão. Nesta vertente, são tratadas a caracterização socioeconômica, os investimentos estruturadores e a organização institucional da RM de São Paulo, bem como a criação do SEDM, realizados a partir de 2011.

A avaliação da governança metropolitana é efetuada tendo como base a análise dos principais instrumentos de gestão institucionalizados e entrevistas com atores e agentes da esfera metropolitana. Por fim, são apresentados os desafios e potencialidades da governança metropolitana no território da RM de São Paulo.

As duas vertentes enfatizam as mudanças substantivas em curso na estrutura de governança metropolitana do estado de São Paulo, a partir de 2011, para o

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

** Técnica da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa).

1. Os participantes da pesquisa estão identificados no *Relatório 1.1*.

território da Macrometrópole Paulista (MMP),² especialmente para sua porção mais dinâmica – a Região Metropolitana de São Paulo, com a reorganização de suas estruturas de gestão e de financiamento.

2 ANTECEDENTES E PROCESSO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA PAULISTA

A governança metropolitana paulista pode ser analisada a partir de quatro fases, relacionadas a seguir.

- Décadas de 1970 e 1980 – Caracterizada, especialmente, pela atividade de planejamento e gestão metropolitana de forma centralizada. Em âmbito estadual, ocorreu a implantação de processo de planejamento sistematizado no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Nesta fase, também foram desenvolvidos estudos físico-territoriais voltados à assistência técnica aos municípios e às questões normativas e jurídico-institucionais, sendo elaboradas as leis de proteção aos mananciais e de zoneamento industrial. É considerado um período de grande repercussão da gestão metropolitana paulista.
- Década de 1990 – Fase de transição destacada pelo início do processo de descentralização política e institucional no país. Sob a influência dos preceitos da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o foco das ações estava na criação de novas regiões metropolitanas, no debate sobre a gestão metropolitana, incluindo a experiência internacional, mantendo-se os trabalhos de articulação com os municípios e os órgãos estaduais.
- Década de 2000 – São estabelecidas as estruturas institucionais de planejamento das novas Regiões Metropolitanas paulistas – Baixada Santista e Campinas. Foram elaborados estudos para os municípios atenderem aos dispositivos legais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, além de estudos setoriais – transportes, saneamento e habitação –, e de instrumentos de divulgação de informações regionais.
- A partir de 2011 – A criação do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano renova e estabelece uma nova missão para as regiões metropolitanas do estado. É criada a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) se constitui no seu principal instrumento técnico para formulação, execução e acompanhamento de políticas, planos e projetos metropolitanos, sendo a Macrometrópole Paulista adotada como o seu

2. A Macrometrópole Paulista (MMP) envolve as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e Vale do Paraíba e Litoral Norte; as aglomerações urbanas de Jundiaí, Sorocaba e Piracicaba; e as microrregiões de São Roque e Bragantina, abrangendo 173 municípios.

território de atuação. É iniciada uma expressiva articulação político-institucional entre a entidade metropolitana e os municípios da Macrometrópole Paulista, notadamente com atividades destinadas à construção da nova governança metropolitana e a elaboração de planos e projetos para este território. Em 2013, o Decreto Estadual nº 59.327, de 28 de junho de 2013, extingue a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano transferindo as suas atribuições para a Casa Civil.

As bases técnicas e conceituais desse processo de institucionalização metropolitana foram estabelecidas, em São Paulo, nas décadas de 1950 e 1960, pelo trabalho Estrutura Urbana do Aglomerado Paulista. Coordenado pelo padre Louis Joseph Lebre e publicado em 1958, foi considerado o primeiro estudo sobre o caráter metropolitano de São Paulo, fundamentando o primeiro entendimento sistêmico a partir de estudos demográficos, da capacidade da infraestrutura e do território para o suporte ao seu desenvolvimento (São Paulo e SAGMACS, 1958 *apud* Lamparelli, 1994).³

Outro trabalho importante dessa época subsidiou o seminário O Homem e a Paisagem Paulistana – Critérios de Encaminhamento do Planejamento Territorial da Região da Cidade de São Paulo, promovido pela seção paulista do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que destacou a necessidade do processo de planejamento apoiar-se na articulação entre municípios, a partir de estudos desenvolvidos por um órgão eminentemente técnico (Folha de São Paulo, 1967, p. 389 *apud* Mori, 1996).⁴

Tais trabalhos, pela sua importância para o contexto urbano, subsidiaram a formulação da Constituição Federal de 1967 que, pela primeira vez no país, apresentou a figura das *regiões metropolitanas*. O texto constitucional reservou à União o direito de criação de RM por meio de leis complementares, definindo que deveriam ser constituídas por municípios que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, para a realização de serviços comuns.

A Emenda nº 1/1969 à Constituição Federal limitou a atuação municipal ao desenvolvimento urbano, ao definir que a República Federativa era formada pela união indissolúvel dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, desconsiderando os municípios como Entes Federativos e delegando aos estados a regulação dos entes locais. A autonomia municipal se resumiu à sua própria administração nos temas de seu peculiar interesse, devendo submeter-se às determinações dos estados.

A figura das regiões metropolitanas surge, pela primeira vez em âmbito estadual, na Emenda nº 2/1969 à Constituição Estadual, que definia como atribuição privativa do governador a criação de regiões metropolitanas para a realização de serviços e a defesa de interesses comuns.

3. São Paulo (município); SAGMACS – Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais. *Estrutura urbana de aglomeração paulistana: estruturas atuais e estruturas racionais*. São Paulo: SAGMACS, 1958.

4. *Folha de São Paulo*. Grande São Paulo, o desafio do ano 2000., out./nov. 1967. Suplemento especial. (Coletânea de documentos).

Ainda em 1969, a Prefeitura de São Paulo coordenou o desenvolvimento do Plano Urbanístico Básico (PUB),⁵ que, assim como aquele desenvolvido pela SAGMACS, influenciou a elaboração do primeiro Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo. Concluído, em 1970, e depois batizado de PMDI-I, inaugurou a primeira fase da institucionalização da Área Metropolitana da Grande São Paulo.

O PMDI-I, desenvolvido pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), criado em 1967, propunha a construção de um sistema de radiais e anéis perimetrais metropolitanos, para apoiar a proposta de descentralização do emprego terciário, em face dos congestionamentos do centro metropolitano. Desta forma, pretendia estimular a localização dessas atividades ao longo desses novos corredores estratégicos, dotados de alta acessibilidade pelo meio de transporte individual (Mori, 1996, p. 234).

Em 1973, a União, por meio da Lei Complementar Federal nº 14, criou as primeiras regiões metropolitanas no país,⁶ bem como a estrutura institucional de governança metropolitana: um conselho deliberativo – nomeado pelo governador e composto por um representante do município da capital e um dos demais municípios –, um conselho consultivo – composto por representantes dos municípios e presidido pelo presidente do conselho deliberativo – e um órgão de gestão ligado ao governo estadual. A execução dos serviços comuns e a elaboração dos planos metropolitanos de desenvolvimento integrado (PMDIs) ficaram a cargo das entidades estaduais.

No âmbito estadual, foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 94/1974, que autorizou o governo do estado de São Paulo a criar a Emplasa, organizou a Região Metropolitana da Grande São Paulo e instituiu o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi). Em 1975, foi criado o Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana (Spam), por meio do Decreto Estadual nº 611.

A atuação das entidades metropolitanas brasileiras intensificou-se a partir da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) (1975-1979), em que a questão urbana ganhou destaque no desenvolvimento nacional com a implementação de programas urbanos integrados, articulando-se prioridades locais e regionais. A Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) foi criada em 1974, junto com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), como principal instrumento institucional da política

5. Esse estudo foi desenvolvido com a participação de um consórcio internacional formado pelas empresas Assessoria em Planejamento S.A. (Asplan), Leo A. Daly Company Planners-Architects-Engineers, Montor Montreal S.A. e Wilbur Smith & Associates. Ver Nobre (2004).

6. Inicialmente, foram criadas as RM de Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 1974, foi criada a RM do Rio de Janeiro, junto com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

de desenvolvimento urbano, tratando especialmente da coordenação do planejamento de ações (Motta, 2009).

Assim, o II PND estabeleceu a primeira política urbana nacional, cujos objetivos incluíam: promover a estruturação do sistema urbano com vistas à maior eficácia das funções exercidas pelas cidades e à elevação dos padrões de qualidade de vida mediante a implantação de regiões metropolitanas; identificar as funções a serem cumpridas pelas metrópoles nacionais e regionais; e definir polos secundários – as cidades médias.

Nesse mesmo período, no âmbito estadual, foram aprovados dois importantes instrumentos de gestão metropolitana: as Leis Estaduais de Proteção dos Mananciais nº 1.172/1976 e de Zoneamento Industrial nº 1.817/1978. Vale ressaltar, no entanto, que a eficácia da Lei de Proteção de Mananciais ficou comprometida pela falta de sistemas mais eficientes de fiscalização que envolvessem o estado e os municípios. As severas restrições à ocupação desta região propiciaram a instalação e o crescimento do número de loteamentos clandestinos e favelas, especialmente, pela falta de alternativas habitacionais para a população de baixa renda associada à oferta de emprego no vetor sul da RM de São Paulo (Ipea, 2002; Campos e Somekh, 2008).

Na primeira metade dos anos 1980, a política urbana do III PND (1980-1985) destacava o papel da rede de cidades no desenvolvimento do país, na estruturação do território nacional e na estruturação interna das cidades, indicando dois programas estratégicos: o de regiões metropolitanas e o de cidades de porte médio.

Em 1982, a Emplasa concluiu o PMDI-II, cujos principais objetivos eram a adequação do PMDI-I à dinâmica das novas relações metropolitanas e à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano (Emplasa, 1982).

A década de 1980 foi um período de transição para transformações significativas na gestão urbana e metropolitana que resultou no quadro regulatório instituído pela Constituição Federal de 1988. O debate de novos direitos e os mecanismos de negociação e representação foram aprofundados com a articulação dos movimentos sociais. Neste período, ocorreu um agravamento institucional na área do desenvolvimento urbano em âmbito federal que repercutiu de forma negativa nas condições de vida urbana, destacando-se: o enfraquecimento das propostas de política urbana no nível nacional destinadas à ação do poder executivo no território metropolitano e no espaço urbano, elaboradas a partir de 1985; a crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e a extinção em 1986 do Banco Nacional da Habitação, fato que influenciou fortemente na retração da produção da construção civil e no aumento da produção informal de habitação.⁷

7. Em 1987, os recursos foram reduzidos pela metade em comparação com o ano de 1980.

A crise econômica dos anos 1980 teve grande impacto nas condições urbanas das cidades e metrópoles brasileiras e contribuiu, fortemente, juntamente com as restrições legais e normativas do uso do solo urbano, para a ampliação da informalidade urbana com a proliferação de loteamentos clandestinos e a favelização (Motta, 2009).

Do ponto de vista institucional, a Constituição Federal de 1988 trouxe significativas possibilidades de avanços para o desenvolvimento urbano, econômico e social. Foram mudanças significativas no compartilhamento de atribuições com os estados, garantindo à União, além da definição de diretrizes e bases do planejamento, a compatibilização dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, da política urbana com as políticas setoriais, incluindo a ordenação do território e o desenvolvimento regional.

Aos estados, a Constituição de 1988 definiu atribuições de instituir, mediante lei complementar, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micror-regiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs), competências até então privativas da União. A partir deste novo quadro constitucional, o estado de São Paulo desenvolve o PMDI-III da RM de São Paulo, para o período 1994-2010.

Em 2011, tem início a nova fase do processo de governança metropolitana paulista, objeto da terceira seção do presente trabalho, com a criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e a reorganização do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da Região Metropolitana de São Paulo. Esta fase dá início à elaboração de importantes projetos no âmbito da Emplasa, tais como o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional e o Sistema Integrado de Informações de Desenvolvimento Urbano e Habitação, sendo estes dois últimos objeto de contratação pela Secretaria Estadual de Habitação.

3 A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO NO CONTEXTO SOCIOECONÔMICO ATUAL E OS INVESTIMENTOS ESTRUTURADORES

3.1 Caracterização socioeconômica da RM de São Paulo

A RM de São Paulo é o maior polo de riqueza nacional. Trata-se da principal RM que compõe a Macrometrópole Paulista. Seu produto interno bruto (PIB), em 2010 – R\$ 701,85 bilhões – equivale a, aproximadamente, 56% do PIB estadual e a 20% do PIB nacional. Em 2012, a RM de São Paulo foi responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no país. A região abriga a principal metrópole nacional, São Paulo, destacando-se por ser:

- principal centro de decisões políticas do estado, centro de serviços diversificado e especializado, com destaque para as áreas de telecomunicações, cultura, educação, saúde, transportes e gastronomia;
- polo de turismo de negócios da América Latina, com 74 mil eventos por ano, atraindo 4,2 milhões de pessoas;
- centro gerencial e administrativo, abrigando sedes de empresas transnacionais;
- complexo industrial, especialmente nos municípios de São Paulo, ABC, Guarulhos e Osasco; e
- principal centro financeiro do país, que inclui a Bovespa, a mais importante bolsa de valores do país.

A RM de São Paulo ocupa uma área de quase 8 mil km², menos de um milésimo da superfície nacional e pouco mais de 3% do território paulista, sendo composta por 39 municípios. Enquanto principal polo econômico do país, apresenta oportunidades diversificadas, resultando na maior concentração populacional brasileira. A RM de São Paulo situa-se entre os maiores aglomerados humanos do mundo.

Em 2012, abrigava 19,9 milhões de habitantes, um décimo da população brasileira (FSEADE, 2012). Entre os nove municípios do estado de São Paulo com mais de 500 mil habitantes, cinco localizam-se na RM de São Paulo: São Paulo, Guarulhos, São Bernardo do Campo, Santo André e Osasco. Um em cada dez brasileiros reside na RM de São Paulo. A cada hora, a região ganha cerca de vinte novos habitantes. Trata-se da região metropolitana mais complexa do país, seja em termos sociais, econômicos e demográficos e, portanto, o tema da governança metropolitana é crucial para seu desenvolvimento socioeconômico sustentável.

No anexo estatístico desta publicação, encontra-se uma tabela com os principais indicadores demográficos e econômicos da RM de São Paulo.

3.2 Os principais investimentos estruturadores da RM de São Paulo

A complexidade da RM de São Paulo tem implicações além dos limites administrativos de seu território, com funções de integração e complementaridade com as demais regiões econômicas e sociais da MMP, do estado de São Paulo e do país. Para melhorar as condições de vida das pessoas que vivem neste território, estão sendo direcionados investimentos públicos, visando aumentar as oportunidades de emprego e o acesso à infraestrutura e serviços urbanos.

As informações sobre os principais investimentos em curso e previstos para o território da RM de São Paulo compõem um banco de dados da Emplasa que subsidia a análise de projetos considerados estruturadores dos espaços

metropolitanos paulistas, particularmente, nas áreas de transportes, saneamento e habitação, privilegiando:

- projetos e ações que reorganizam o território ou contribuem para sua reorganização, dos pontos de vista econômico, ambiental e físico, devendo ser contemplada, na análise, sua importância quanto à extensão e ao tipo de impacto decorrente;
- projetos e ações que sejam considerados relevantes;
- projetos e ações que tenham impacto regional ou sub-regional e não apenas local;
- projetos e ações programados, em execução, em fase final de conclusão e em fase de tramitação de processo de aprovação, legal, financeira e organizacional; e
- projetos e ações previstos no Plano Plurianual (PPA) 2012/2015 e no orçamento estadual.

Para o registro de dados e informações de cada projeto e ação obtidos na fase de levantamento, o banco de dados está associado ao mapeamento georreferenciado no Sistema de Informações Geográficas da Emplasa. A partir de aerofotos do Programa Mapeia São Paulo de 2010/2011, são vetorizados os projetos e as ações decorrentes dos investimentos identificados, por setor, resultando em um mapa em que se localizam os investimentos para subsidiar a análise de seus benefícios e impactos sobre o território metropolitano.

Na seção quatro, ao tratar das agendas metropolitanas, são identificados os principais investimentos estruturadores do território em curso na MMP e na RM de São Paulo. A figura 1 apresenta os investimentos na RM de São Paulo nas áreas de habitação, transportes e logística, aeroportos e portos. Os projetos incluem a ampliação das redes de trem, metrô, corredores de ônibus, monotrilho, veículos leves sobre trilhos e o rodoanel Mário Covas.

FIGURA 1
Investimentos estruturadores da RM de São Paulo



4 UMA NOVA GOVERNANÇA METROPOLITANA PARA A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Desde os anos 1960, a União e o estado de São Paulo veem perseguindo formas de aprimorar a gestão de áreas metropolitanas. No âmbito estadual, a etapa mais recente deste processo ocorre a partir de 2011, com a reorganização do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e da estrutura institucional da RM de São Paulo.

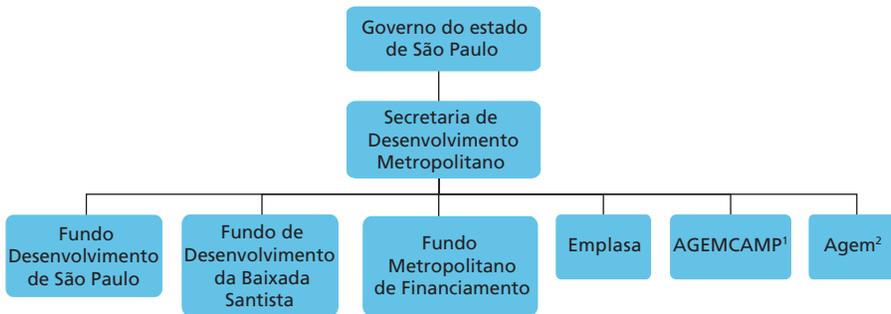
4.1 O Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano

O SEDM tem o objetivo de tratar questões complexas da esfera regional e apoiar os municípios nas dificuldades de enfrentá-las isoladamente. Para isto, exige o

planejamento de ações articuladas e integradas nas três esferas de governo, em especial àquelas voltadas ao desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico, transporte urbano, infraestrutura urbana, logística, segurança pública, política social e de desenvolvimento econômico. Sua finalidade é também a de promover o desenvolvimento sustentável e fomentar a cooperação de órgãos estaduais executores das ações de interesse metropolitano para melhorar a efetividade dos recursos públicos, orientar e controlar a implantação de ações que apresentem impacto metropolitano.

A Casa Civil é o órgão central do sistema, coordenando as suas ações e articulando o planejamento metropolitano e a execução de funções públicas de interesse comum exercidas por órgãos e entidades estaduais no espaço da MMP. A figura 2 traz o organograma geral do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano

FIGURA 2
Organograma geral do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano



Elaboração: Emplasa.

Notas: ¹ Agência metropolitana de Campinas (AgemCamp).

² Agência metropolitana.

Também compõe o SEDM e a nova governança metropolitana a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano (CDM). Esta foi criada em 2011 para definir e estabelecer as prioridades do governo nas regiões metropolitanas do estado. Responsável por estabelecer a política estadual para estas regiões, a CDM é o fórum de discussão e encaminhamento do equacionamento dos problemas comuns que atingem os municípios da MMP. Constituída de colegiado de estado para discutir as questões de caráter metropolitano (Decreto Estadual nº 56.887), é presidida pelo governador e composta por onze secretários: Desenvolvimento Metropolitano (Secretário-Executivo), Fazenda, Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Regional, Saneamento e Recursos Hídricos, Energia, Transportes Metropolitanos, Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Logística e Transportes, Casa Civil e Habitação.

Criada em 1975, originalmente, para cuidar do planejamento da Grande São Paulo, a Emplasa tem hoje como foco de suas ações o território da MMP. A atuação da Emplasa insere-se no SEDM, sobretudo, na elaboração e apoio de programas e projetos, visando à integração de políticas públicas e ações articuladas, especialmente, aos temas da mobilidade e logística, do saneamento ambiental e da habitação, nos campos de atuação a seguir.

- Institucional: tendo em vista a implementação de projetos e ações, visando à reorganização do território da MMP, a articulação de políticas públicas com foco neste território, além do fortalecimento da eficiência dos instrumentos de governança metropolitana.
- Articulação intersetorial: tendo em vista a integração e viabilização das políticas, programas e projetos, promovendo a gestão compartilhada e cooperação técnica entre os agentes públicos e privados envolvidos.
- Planejamento: desenvolvendo estudos e implementando projetos e ações para subsidiar a implementação da Política de Desenvolvimento Sustentável da MMP e a atuação governamental estratégica neste território; inclui estruturação do acervo de dados, informações e indicadores metropolitanos, atualização da cartografia da MMP, instituição de sistemas geoespaciais e monitoramento de impactos das políticas, planos e projetos implantados.
- Política de Desenvolvimento Sustentável: desenvolvendo estudos sobre as perspectivas de expansão das infraestruturas que considerem a integração funcional do território; elaboração de planos setoriais articulados, tendo o território como plataforma de integração das políticas públicas e das ações do governo; avaliação de impactos sobre o território, bem como os benefícios para a economia e a sociedade das políticas, planos e projetos adotados.

O SEDM prevê que cada RM tenha uma agência regional, sendo já instituídas a AgemCamp de Campinas e a Agem da Baixada Santista. No caso da RM de São Paulo e da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a Emplasa exerce a função de agência metropolitana.

4.2 As agendas metropolitanas

As agendas metropolitanas, enquanto instrumento de pactuação política e institucional do SEDM, têm sido organizadas a partir de eventos regionais em que são discutidos investimentos estruturadores necessários ao desenvolvimento sustentável das regiões metropolitanas paulistas. Desde sua criação, foram realizados cinco grandes eventos regionais: Grande ABC (14 jun. 2011), Alto Tietê (30

mar. 2012), Baixada Santista (11 ago. 2011), Campinas (11 nov. 2011) e Vale do Paraíba e Litoral Norte (15 dez. 2012). Nestes eventos, o governo de São Paulo transfere-se para as regiões, onde os secretários estaduais reúnem-se com os prefeitos municipais e a comunidade para discutir e pactuar ações regionais e locais. Como exemplo dos primeiros resultados deste processo, um ano após a realização das cinco primeiras agendas metropolitanas, observam-se os projetos em curso relacionados a seguir (Emplasa, 2012a).

- A região do Alto Tietê na RM de São Paulo foi objeto de desapropriação de terrenos para implantação do trecho norte do rodovial Mário Covas; sendo também iniciada a construção de 1.206 unidades habitacionais de interesse social.
- Para o Grande ABC, na RM de São Paulo, já estão em andamento o Expresso ABC, o monotrilho Linha 18 – Metrô Leve do ABC, o Corredor ABD, o Corredor Perimetral Jacu-Pêssego e a modernização das estações da Linha 10 – Turquesa do Metrô.
- Na Baixada Santista destacam-se projetos e obras de porte, entre os quais, o VLT da Baixada, a aquisição de 201 ônibus da EMTU e o túnel que liga Santos ao Guarujá.
- Na Região Metropolitana de Campinas, estão sendo implementadas diversas ações voltadas ao setor cultural e da saúde, além de projetos anunciados para a educação, sistema viário regional e segurança pública.

As agendas metropolitanas discutem os projetos estruturantes das regiões metropolitanas refletindo o esforço do governo de São Paulo, visando o aperfeiçoamento do planejamento metropolitano. Estas ações regionais têm norteado a atuação do Poder Executivo estadual na Macrometrópole Paulista.

O processo de construção coletiva das agendas metropolitanas contribui para a priorização da ação governamental com foco no aumento da competitividade, na preservação da sustentabilidade e na melhoria da qualidade de vida do cidadão metropolitano. Este importante instrumento de pactuação resultou de iniciativa compartilhada entre o governo do estado de São Paulo e entidades como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê e os Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano. Participam diretamente deste processo dezessete secretários de estado e os prefeitos dos municípios que integram as regiões contempladas. Nos encontros realizados, foram definidas prioridades regionais nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento econômico e regional, desenvolvimento urbano, gestão ambiental, saúde, educação, cultura e esportes, assistência e inclusão social, direitos humanos e segurança pública.

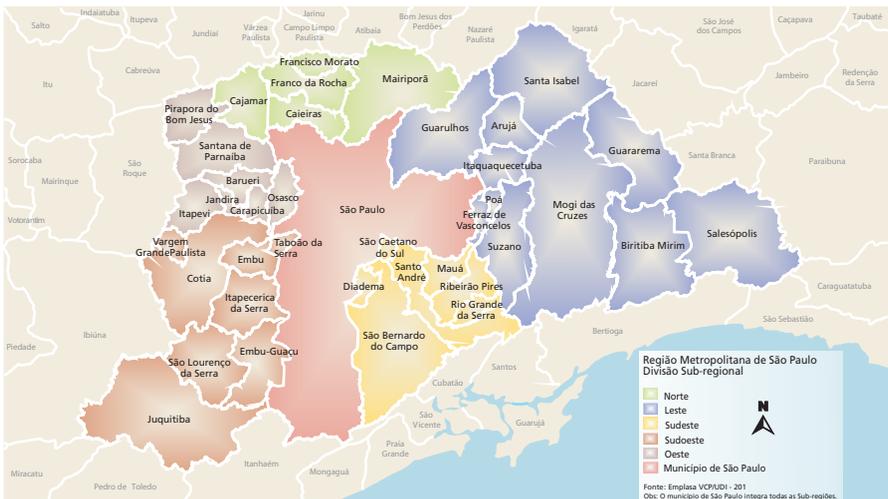
4.3 Reorganização institucional da RM de São Paulo

Com a finalidade de fortalecer e aperfeiçoar a gestão da RM de São Paulo, está em curso também seu processo de reorganização, a partir da aprovação da Lei Complementar nº 1.139/2011 (São Paulo, 2011), que reorganiza os 39 municípios que a compõem, agrupados em cinco sub-regiões (figura 3):

- norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã;
- leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano;
- sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul;
- sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Jujutiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista;
- oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

O município de São Paulo integra todas as sub-regiões criadas, sendo que todos os municípios podem integrar mais de uma sub-região.

FIGURA 3
Sub-regiões da RM de São Paulo



Fonte: Emplasa (2011).

A Lei Complementar nº 1.139/2011 amplia e inova as estruturas dos órgãos colegiados ao criar o Conselho de Desenvolvimento da RM de São Paulo (CDRMSP) e os Conselhos Consultivos das sub-regiões nos formatos e atribuições discutidos a seguir.

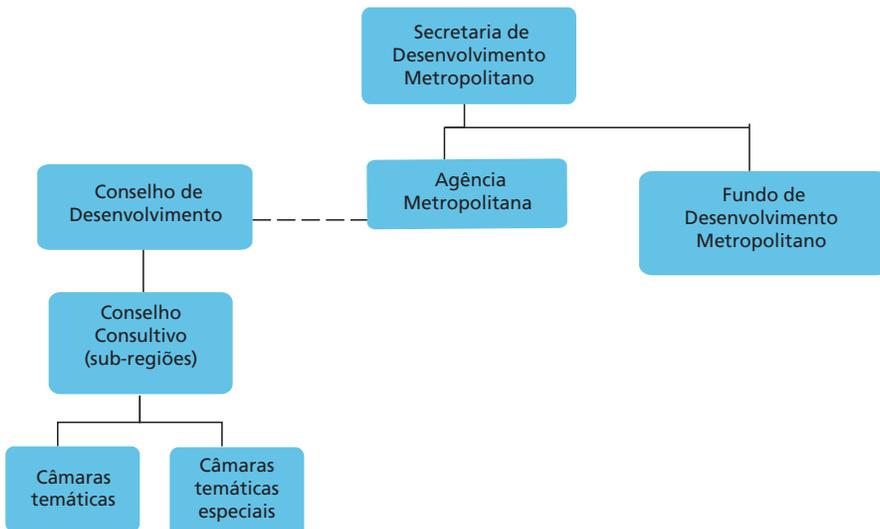
O Conselho de Desenvolvimento da RM de São Paulo, de caráter normativo e deliberativo, tem como principal atribuição deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. É composto pelos representantes dos municípios integrantes da RM, por representantes do Estado nas áreas das funções públicas de interesse comum e por dois representantes da Assembleia Estadual. O CDRMSP pode criar câmaras temáticas para atender demandas relativas à consecução das funções públicas de interesse comum e câmaras temáticas especiais voltadas a programas, projetos ou atividades específicas. De setembro de 2011 até março de 2013, foram realizadas seis reuniões do CDRMSP, que trataram, principalmente, de sua estrutura e da criação do novo fundo de financiamento, de forma a organizar o processo de planejamento das ações e discussões dos temas do conselho.⁸

Os conselhos consultivos têm como principais atribuições a proposição e o encaminhamento de soluções representativas da sociedade civil e dos poderes Executivo estadual, Executivo municipal, Legislativo estadual e Legislativo dos municípios que integram a RM de São Paulo, a serem submetidas à deliberação do CDRMSP, além de propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de câmaras temáticas e opinar, por solicitação deste conselho, sobre questões de interesse da respectiva sub-região. A composição dos conselhos consultivos prevê a participação de dois representantes da sociedade civil, um do Poder Legislativo estadual, um do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM de São Paulo, um do Poder Executivo municipal e um do Poder Executivo estadual.

O Decreto nº 59.094/2013 cria o novo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes no que se refere às funções públicas de interesse comum para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico da região. Estão sendo estudadas diferentes possibilidades de reorganização do antigo Fundo da RM de São Paulo, em funcionamento desde 1974, que deverá ter suas atribuições revistas. A figura 4 traz o organograma da nova estrutura institucional da RM de São Paulo.

8. As atas das reuniões estão disponíveis em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/conselhos/rmsp/conselhos.asp>>.

FIGURA 4
Estrutura institucional da RM de São Paulo



Elaboração: Emplasa.

Além dessas estruturas formalmente instituídas, outras formas de organização atuam no território da RM de São Paulo. Entre elas, os consórcios intermunicipais ocupam um espaço importante de gestão regional de problemas comuns. Trata-se de uma forma de cooperação que muitos municípios têm adotado, em um esforço conjunto para a superação de problemas comuns que vão além das capacidades política, financeira e operacional individual (Cruz *et al.*, 2009). Esta iniciativa está amparada na Lei Federal nº 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Para a RM de São Paulo, levantamento realizado pela Emplasa (Emplasa, 2011) identificou e mapeou onze consórcios atuantes neste território, sendo que dois deles tratam de aterro sanitário, dois de saúde e dois da gestão de bacias hidrográficas. Para tratar dos temas relativos ao planejamento do uso do solo, à implantação de infraestrutura de transportes e às intervenções urbanas que articulam as escalas local e metropolitana, as experiências indicam que os consórcios têm tido ação reduzida (Cruz e Araújo, 2011).

5 ATORES E AGENTES DA DINÂMICA METROPOLITANA

Além das seções que trataram dos antecedentes e da estrutura atual de governança metropolitana, os aspectos qualitativos da governança metropolitana também foram contemplados na análise de um conjunto de entrevistas com atores-chave, resumidas nesta seção. Estas entrevistas foram promovidas pela Emplasa, em

2012, com 21 pessoas com atuação institucional e técnica no planejamento e na gestão metropolitana, e que participaram em distintos momentos da construção do sistema de governança metropolitana do estado de São Paulo, ao longo de seus 40 anos de desenvolvimento (Emplasa, 2012b).⁹

Os aspectos abordados pelos entrevistados envolveram seis questões-chave: *i)* análise do novo sistema de desenvolvimento metropolitano; *ii)* aspectos político-institucionais; *iii)* instrumentos metropolitanos de planejamento e gestão; *iv)* aspectos técnicos e financeiros dos planos metropolitanos; *v)* aspectos federativos e governança metropolitana; e *vi)* recomendações sobre o modelo de governança metropolitana.

5.1 Análise do novo sistema de desenvolvimento metropolitano

A estrutura de governança criada em 2011, em São Paulo, pode ser considerada inovadora, não só na opinião de entrevistados, mas também na opinião de alguns pesquisadores da área de planejamento urbano e regional (Pasternak, 2011). Alguns entrevistados destacam que este sistema pode funcionar como um facilitador na busca de consensos e pactos entre o estado e os municípios. Neste contexto, destacam ainda que a Agenda Metropolitana deva ser continuamente subsidiada por um processo de planejamento e de definição de prioridades com indicação de fontes e formas de financiamento dos investimentos.

Uma parte dos entrevistados entende que esse sistema objetiva promover o planejamento integrado e articulado entre o estado e os municípios no território da Macrometrópole Paulista. Entre os entrevistados, alguns destacam que este sistema pode funcionar como um facilitador na busca de consensos e pactos entre o estado e os municípios. Para eles, a criação da SDM, em 2011, configura-se como uma etapa importante no processo de reorganização da RM de São Paulo, assim como a institucionalização de três outras unidades regionais, além das RMC e da RMBS: a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte e as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba. Destacam, ainda, que, a despeito da importância da questão jurídico-legal para estabelecer a institucionalização da gestão compartilhada dos assuntos metropolitanos, a vontade política e a consciência metropolitana são essenciais para viabilizar as decisões tomadas por tais colegiados.

Todavia, alguns entrevistados observam que a criação de uma pasta exclusiva para os assuntos metropolitanos, assim como ocorrido no passado, pode

9. O Programa de Gestão de Conhecimento e Inovação (PGCI) foi implementado, em 2006, por iniciativa do Grupo Técnico de Gestão do Conhecimento da Emplasa e institucionalizado, em 2009, para todo o governo (Decreto Estadual nº 53.963, da Política de Gestão do Conhecimento e Inovação). A íntegra das entrevistas está disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/GestaoInovacao/index.html>>. Acesso em: jan. 2013.

prejudicar as possibilidades de integração das ações setoriais e do planejamento estatal, podendo dificultar a gestão regional. Estes entrevistados entendem que as questões metropolitanas deveriam ser tratadas no âmbito da Secretaria de Planejamento, como uma forma do planejamento orçamentário aproximar-se das ações metropolitanas e regionais.

Uma parte dos entrevistados destaca que, atualmente, o estado está priorizando a formalização das estruturas regionais e, conseqüentemente, da governança metropolitana. Reconhecem que há um grande esforço do governo do estado em relação a esta pauta, sendo que, nas duas últimas gestões, vêm ocorrendo avanços no processo de articulação intersetorial. Acreditam que a execução de uma Agenda Metropolitana pode ser viabilizada e ter credibilidade quando existe uma estrutura institucional sólida. Avaliam que a estrutura institucional é a base para a criação desta agenda, visando firmar compromissos entre atores municipais e estaduais sobre metas prioritárias. Observam, ainda, que a Agenda Metropolitana deve ser subsidiada por um processo de planejamento conduzido conjuntamente entre os diferentes setores do governo, criando mecanismos de definição de prioridades com indicação de fontes e formas de financiamento dos investimentos, tendo como referência um plano composto por estudos abrangentes. Neste contexto, alguns dos entrevistados percebem que, no atual momento do planejamento metropolitano paulista, a questão da governança voltou a ter importância na organização do estado.

Quanto aos *aspectos político-institucionais*, alguns entrevistados enfatizam que o sistema de planejamento metropolitano funcionou bem durante os anos 1970, sendo que, ao longo dos anos 1990 e 2000, sofreu vários processos de esvaziamento. Sobre esse período, alguns entrevistados observam que, a despeito dos avanços do Plano de Desenvolvimento Metropolitano de 1994, faltou vontade política para sua efetiva implementação. Além do mais, ressaltam que as dificuldades encontradas no processo de gestão metropolitana desse período indicaram a existência de uma cultura do planejamento segmentada, agindo como apêndice do processo de gestão. Neste contexto, destacam a importância de as decisões políticas estarem consubstanciadas em estudos técnicos bem elaborados a partir de um processo de integração setorial.

Com relação aos *instrumentos metropolitanos de planejamento e gestão*, segundo alguns entrevistados, um órgão de planejamento metropolitano precisa reunir instrumentos técnicos atualizados e ágeis, sendo fundamental a continuidade da realização de investimentos em tecnologias de informação para agilizar diagnósticos e avaliações permanentes. Eles enfatizam que a Emplasa tem condições de transferir sua *expertise* acumulada com o planejamento e a gestão da RM de São Paulo para as novas unidades regionais do estado.

Mas, para alguns entrevistados, não houve uma evolução efetiva quanto à aplicação de instrumentos de desenvolvimento regional, privilegiando-se instrumentos locais em detrimento dos regionais. Na opinião deles, deve ser privilegiada uma forma sistemática de planejamento, retomando-se a periodicidade de elaboração de planos metropolitanos, ocorrida entre 1970 e 1994. Alguns entrevistados consideram o planejamento como um processo permanente de fazer planos, aplicá-los e readequá-los e, portanto, entendem que esta forma sistemática oferece insumos preciosos aos planos setoriais, municipais e federais. Eles lembram que este planejamento sistemático da década de 1970 tinha a participação dos prefeitos e a preocupação de compatibilização com a execução orçamentária.

Com relação aos *aspectos técnicos e financeiros dos planos metropolitanos*, uma parte dos entrevistados alerta para a necessidade de aprimoramento contínuo do modelo de governança, no sentido de ampliar a discussão dos assuntos metropolitanos, com efetiva participação dos prefeitos e da sociedade. Ressalta-se a importância para o arranjo institucional metropolitano a articulação dos três níveis de governo, com previsão de participação também do governo federal.

Uma grande dificuldade enfatizada por uma parte dos entrevistados refere-se à associação dos aspectos técnicos dos planos metropolitanos com a disponibilidade de recursos financeiros. A governança é a peça-chave para criar acordos e entendimentos entre os atores para que os investimentos sejam priorizados e implementados. O esforço deve ser conjunto, inclusive com participação do setor privado.

Uma contradição dos planos metropolitanos, apontada por alguns entrevistados, diz respeito à baixa integração da execução e destinação de recursos, normalmente realizadas de forma setorial, o que não contribui para a integração das ações públicas. Neste sentido, eles enfatizam que é preciso criar um ambiente de aproximação entre os entes setoriais e os municípios. A ausência de um orçamento regionalizado foi apontada por alguns como um obstáculo na efetivação de projetos que sejam realmente metropolitanos. Nesta direção, há os que entendem que não basta planejar se não houver o compromisso de destinação de recursos, pois a efetividade da ação metropolitana ocorre, notadamente, mediante investimentos. Recursos financeiros são essenciais para a gestão metropolitana, especialmente pelo fato de haver municípios metropolitanos com baixa capacidade de investimento.

A melhoria das tecnologias para o levantamento de informações, apontada por alguns entrevistados, junto com o aumento da transparência das ações públicas, promoveu avanços importantes no planejamento e gestão metropolitanos. Eles entendem que estes avanços devem ser considerados nas metas para a melhoria da transparência institucional, do acesso da população à informação e aumento do controle social.

Os aspectos federativos e a governança metropolitana são destacados por alguns entrevistados quando tratam da figura da região metropolitana enquanto um “quarto poder federativo”. Para eles, trata-se de tema controverso, necessitando de uma ampla discussão entre os Entes Federativos e a sociedade na busca de um novo pacto federativo. Apenas alterações constitucionais poderiam viabilizar sua implementação, já que a Constituição Federal preserva a autonomia dos municípios. Estas mudanças, enfatizam, passam pela concretização de um instrumento jurídico e administrativo que venha aglutinar parte das competências dos estados e municípios, além da necessária análise por juristas constitucionalistas, acompanhadas por um amplo debate político.

Outros entrevistados entendem que essa ideia do “poder metropolitano” foi discutida na década de 1970, não tendo prosperado naquela ocasião porque enfraqueceria muito o poder dos estados. Eles avaliam que, a despeito das deficiências do arcabouço institucional atual, existe a possibilidade de aperfeiçoá-lo, o que dependeria mais da vontade política, além da definição da divisão das competências metropolitanas, estaduais e municipais, o que ainda não foi feito. Ressaltam, no entanto, que seria fundamental a construção de um espaço para discussão das políticas metropolitanas, tendo em vista, sempre, a superação da fragmentação e da setorialização das políticas.

Sobre esse mesmo tema, alguns entrevistados apontam que tal situação dificultaria a captação de recursos para manutenção dos serviços comuns. Assim, para eles, deveria ser analisada a possibilidade de serem delimitadas áreas-programa, levando em consideração as FPICs, com previsão de recursos e envolvimento social, de forma a tratar questões levantadas pelas organizações que vivem na própria área.

Há também o entendimento de que o Estatuto da Metrópole deve ser amplamente debatido com os estados e municípios para avaliar sua pertinência e o necessário aprimoramento desta norma que se encontra em debate no Congresso Nacional.

Ainda com relação aos aspectos federativos e de governança metropolitana, alguns entrevistados enfatizam a necessidade de se elaborar, além do planejamento de longo prazo, instrumentos técnicos de caráter operacional, pois a nova visão do planejamento não pode deixar de prever produtos técnicos de pronta aplicação ao mesmo tempo que gera propostas de futuro. Eles entendem que os órgãos metropolitanos paulistas acumularam *expertise* suficiente para atender a estas demandas.

Do ponto de vista das *recomendações sobre o modelo de governança metropolitana*, uma parte dos entrevistados entende que as mudanças que ocorrem na orientação do planejamento e gestão metropolitanos decorrentes do processo eleitoral contribuem para a descontinuidade das ações metropolitanas e para a desarticulação entre os diferentes níveis de governo e mesmo entre as próprias secretarias. As pastas acabam sendo tratadas como moeda de troca do Poder Executivo, nos três níveis de governo, para garantir a maioria nos respectivos parlamentos.

Outra parte dos entrevistados ressalta o fato de que a questão metropolitana é mais que uma questão técnica, apresentando, também, uma dimensão política. Nesse sentido, a profunda articulação com a sociedade e os movimentos sociais é colocada por eles como necessária para que o planejamento considere a diversidade de interesses inseridos em uma metrópole, como forma de o estado não ficar restrito às ações setoriais. A diversidade de atores – sociedade, mercado, Estado –, entendem, deve ser considerada no planejamento estatal.

Nesse contexto, alguns entrevistados reconhecem avanços importantes com a inserção de segmentos da sociedade civil organizada em espaços decisórios antes ocupados exclusivamente pelo Estado. Eles enfatizam que o planejamento só pode existir em uma democracia com participação popular, e que a engenharia organizacional metropolitana deve buscar abrir mais espaços para que isto aconteça de forma efetiva, apesar das dificuldades em encontrar entidades de representação metropolitana.

Alguns entrevistados concluem destacando que a questão metropolitana está cada vez mais compreensível para a sociedade, e a resolução de problemas metropolitanos tem de ser tratada regionalmente nas suas várias escalas, sem perder a lógica da complementaridade de funções e a cooperação entre os níveis de governo. Para eles, os planos devem ser amparados institucionalmente em um sistema de planejamento metropolitano, de modo a promover compromissos pactuados entre a comunidade e os administradores estatais.

6 DESAFIOS E POTENCIALIDADES DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A importância e o dinamismo da Macrometrópole Paulista exigem a adoção de uma estratégia de desenvolvimento territorial e de uma nova forma de atuação do governo do estado de São Paulo, tendo como principais agentes articuladores a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Metropolitano e a Emplasa, mediante diretrizes relativas à focalização espacial precisa, à integração setorial, institucional, espacial e social das ações e à criação de novas formas de atuação e aperfeiçoamento dos instrumentos de política pública existentes.

Os principais desafios metropolitanos são de ordem social, econômica, institucional e ambiental. Do ponto de vista social, inclui-se, especialmente, o combate à pobreza, com ações voltadas para habitação, saneamento, infraestrutura, equipamentos e serviços públicos comunitários, além da geração de empregos. Na área econômica, o desafio está no aumento da competitividade e da produtividade das cidades e das regiões metropolitanas, melhorando a infraestrutura em geral e, particularmente, o transporte e a mobilidade urbana. No âmbito institucional, é necessário adequar as políticas e os instrumentos de planejamento e gestão urbana ao atendimento das necessidades da população, superando deficiências legais, institucionais, técnicas e burocráticas. O desafio ambiental reside na melhoria das

condições de saneamento das cidades, no abastecimento de água, na coleta e no tratamento de esgoto e na coleta de lixo, bem como na redução da poluição da água e do ar e na preservação de áreas protegidas.

Enfrentar estes desafios requer:

- estratégia integrada de desenvolvimento metropolitano e urbano, focada nas dimensões social e econômica e ancorada na integração das políticas públicas e nos investimentos públicos e privados;
- foco em um número restrito e direcionado de ações integradas e cooperativas, que articulem diferentes agentes, contribuindo para a efetividade das políticas públicas, evitando-se a pulverização de recursos e a intervenção com enfoque exclusivamente setorial;
- programas e projetos estruturantes, que estabeleçam sinergias entre cidades pequenas e médias, especialmente as que estão inseridas no território da macrometrópole; e
- ações articuladas com as secretarias, os municípios e os setores da sociedade, para apoiar e promover a execução de projetos integrados nas áreas de habitação, saneamento, transporte e uso do solo, planejamento e gestão urbana.

6.1 Desenvolvimento metropolitano

Grande parte dos desafios habitacionais e sociais do estado de São Paulo se concentra nas quatro regiões metropolitanas paulistas – São Paulo, Baixada Santista, Campinas e Vale do Paraíba – Litoral Norte –, onde o déficit de moradias é de 68% e a inadequação de 67% dos domicílios, afetando especialmente a população de menor renda. A precariedade habitacional nas áreas metropolitanas apresenta a situação mais crítica – favelas adensadas, loteamentos irregulares e precários nas periferias, cortiços insalubres nas áreas centrais, ocupações em áreas ambientalmente frágeis e protegidas, ou em áreas de risco, sujeitas a enchentes e deslizamentos.

Para o enfrentamento dos desafios da habitação e do desenvolvimento urbano são necessárias estratégias de ação integradas do poder público que reflitam as necessidades habitacionais e de desenvolvimento urbano, as especificidades territoriais e a complexidade institucional e funcional que se apresenta no contexto metropolitano.

A eficiência da política de desenvolvimento urbano em âmbito metropolitano está associada à qualidade da gestão pública das cidades – em grande parte conurbadas e constituindo aglomerações urbanas. Nestes termos, é objetivo estratégico do estado a oferta de serviços de informação e de instrumentos que favoreçam a cooperação entre Estado e municípios para a efetividade dos programas

e ações no âmbito habitacional e urbano. O grande desafio consiste em articular o desenvolvimento territorial com urbanização inclusiva, e o desenvolvimento sustentável com equidade social, visando à igualdade de acesso às oportunidades do desenvolvimento e do processo de urbanização voltados, especialmente para:

- urbanização e expansão urbana, com foco na coesão territorial e sustentabilidade ambiental, como componentes estratégicos do desenvolvimento da MMP;
- expansão urbana e configuração do uso do solo na MMP, com ênfase em ocupação irregular, déficit e inadequação habitacional, disponibilidade de áreas para intervenção habitacional, dinâmica do mercado imobiliário e situação fundiária;
- dinâmica demográfica com trajetórias de mudanças nos territórios da MMP e suas repercussões nas demandas de habitação, infraestrutura e serviços;
- desenvolvimento da MMP com foco na integração dos investimentos nos sistemas de infraestrutura e logística; e
- investimentos estratégicos do desenvolvimento em setores e atividades de densidade tecnológica e científica, inovação tecnológica e formação de capital humano.

As ações e diretrizes previstas no Plano Estadual de Habitação e nos Eixos Programáticos da Política Estadual de Habitação¹⁰ constituem os desafios e conflitos a serem superados no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional em curso, quais sejam:

- reduzir as necessidades habitacionais mediante o atendimento da demanda habitacional nas metrópoles paulistas, com ênfase na população de baixa renda em situação emergencial localizadas em áreas de risco e degradadas;
- fortalecer centralidades territoriais com prioridade no atendimento da demanda habitacional;
- identificar eixos estratégicos de atuação, áreas prioritárias para intervenção e oportunidades para ação habitacional, considerando: *i*) a promoção de políticas públicas articuladas de transporte e uso do solo; *ii*) a promoção de instrumentos de gestão urbana – em especial os de caráter regional; *iii*) modelos facilitadores de promoção de projetos de desenvolvimento, em especial as parcerias público-privadas (PPP).

10. Os cinco eixos estratégicos da Política Habitacional do Estado de São Paulo para a gestão 2011-2014 são: ação estratégica em áreas de risco; habitação, proteção ambiental e recuperação urbana em favelas e cortiços; fundos habitacionais; cidade legal e planejada.

6.2 Saneamento e meio ambiente

Embora a RM de São Paulo apresente disfunções e inúmeros desafios para a promoção e manutenção da sustentabilidade ambiental, entre os quais se destaca a escassez de água, uma das principais questões a ser enfrentada para promover a proteção aos recursos naturais é a superação dos problemas associados às questões socioambientais – por exemplo, a ocupação de áreas de preservação ambiental (áreas de proteção de mananciais ou unidades de conservação) ou de risco (de escorregamentos ou enchentes), como alternativa de moradia para a população de baixa renda. Nestes termos, destaca-se a necessidade de gestão forma integrada e compartilhada entre diversos municípios, órgãos setoriais de governo e comunidades dos recursos hídricos, de transporte, de conservação ambiental e de resíduos sólidos.

A gestão do saneamento e dos recursos hídricos na RM de São Paulo exige intensa integração e articulação institucional entre os sistemas de infraestrutura e as diferentes jurisdições territoriais que compõem a região, bem como o aperfeiçoamento de instrumentos setoriais e locais (Silva, Nucci e Costa, 2012).

O maior desafio para o desenvolvimento e a aplicação de iniciativas articuladas, integradas e conjuntas na gestão da água ocorre no âmbito institucional, já que as dimensões regionais da RM de São Paulo extrapolam a forma tradicional de organização, planejamento e execução destas funções por cada setorial. Isto exige um arcabouço institucional apto à articulação regulatória e gerencial entre os diversos setores, o que envolve um enfoque intergovernamental, com destaque à esfera estadual na articulação entre a União e os municípios. Neste sentido, a recente reorganização da RM de São Paulo pelo governo do estado de São Paulo é parte fundamental deste processo, funcionando como uma institucionalidade metropolitana com potencial para articular os diversos entes e atores da gestão da água e de seus usos na região. Nesse sentido, extrapola os papéis individuais dos municípios e dos entes setoriais, funcionando como figura organizativa central das ações relacionadas aos recursos hídricos, ao saneamento e à gestão de resíduos sólidos.

Quanto aos resíduos sólidos, na Região Metropolitana de São Paulo, é necessário viabilizar a ampliação destas áreas e encontrar outras adequadas à implantação de novos aterros sanitários. Esta situação ainda se revela mais complexa quando se observa legislações cada vez mais restritivas. Isto envolve alternativas e soluções cada vez mais complexas para todas as etapas – integradas e compartilhadas –, desde a geração dos resíduos, os tipos de coleta e tratamento, as áreas de transbordo, a reabilitação das áreas degradadas e a recuperação daquelas contaminadas, até a adequação dos recursos humanos, técnicos e financeiros às diferentes realidades municipais. Isto requer articulação de ações conjuntas entre os municípios, considerando a dinâmica do processo de desenvolvimento regional.

6.3 Transporte metropolitano

Os desafios do transporte metropolitano na RM de São Paulo envolvem investimentos integrados que contemplem a expansão e modernização do transporte metropolitano de alta e média capacidades – metrô, trem e corredores de ônibus –, tendo como premissa a adoção de soluções conjuntas entre o uso do solo, transportes e meio ambiente. Está incluída a aquisição e renovação de grande parte do material rodante – trens, monotrilhos e ônibus – e um moderno sistema de sinalização metroferroviária.

Os investimentos previstos para o metrô enfatizam a conectividade da malha e na compatibilidade entre a oferta que propicia e a demanda que se propõe a atender. Além dos recursos do governo do estado, serão mobilizadas fontes federal, municipais e da iniciativa privada, com apoio de agentes financiadores nacionais e estrangeiros. O projeto de expansão e modernização da malha da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM) tem o objetivo de conduzir a infraestrutura instalada ao limite de seu desempenho, a fim de tornar a oferta compatível com o potencial de demanda e atingir um padrão de excelência de serviço. A proposta da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo prevê a construção, a complementação e o melhoramento de vários corredores metropolitanos de ônibus integrados ao sistema sobre trilhos.

Há outros desafios que residem na escala de investimento das políticas públicas e na eficiência da gestão compartilhada dos projetos delas derivados. Os municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, em especial os de pequeno porte, têm uma baixa capacidade de investimento frente aos recursos financeiros necessário para os projetos metropolitanos.

Destacam-se, ainda, desafios apresentados pelo atual complexo metropolitano paulista, entre os quais se incluem a dimensão dos problemas, a escala da necessidade de intervenção na infraestrutura regional e o desenvolvimento sustentável. O caminho para enfrentar esta situação é a adoção de formas inovadoras de financiamento e de gestão urbana, compatíveis com essa escala de urbanização.

6.4 Potencialidades da governança metropolitana

Constituem-se potencialidades da Região Metropolitana de São Paulo o Sistema de Desenvolvimento Metropolitano e os novos instrumentos operacionais, legais e financeiros. Com relação aos instrumentos operacionais, algumas ações estratégicas estão em curso, pela Emplasa, entre as quais, destacam-se o processo de elaboração dos seguintes projetos: o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH) e o Sistema Integrado de Informações de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SIHAB/SP), sendo estes dois últimos elaborados mediante contrato firmado com a Secretaria de Habitação

do Estado de São Paulo. O PAM, com horizonte para o ano de 2040, visa à adoção de uma carteira de projetos metropolitanos. O PMDH objetiva a indicação de áreas e eixos estratégicos de intervenção habitacional e o SIHAB/SP prevê o funcionamento de quatro sistemas de informações voltados para agilização e efetividade da política estadual de habitação, envolvendo o sistema de demanda habitacional e de beneficiados, além do SIHAB Município, destinado a reunir informações estratégicas para o desenvolvimento de políticas de habitação no âmbito municipal, e o SIHAB Metrôpole, com o objetivo de reunir e articular informações do plano metropolitano de habitação.

No âmbito do Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, estão sendo articuladas ações conjuntas entre os três níveis de governo, contemplando os seguintes princípios:

- consenso social – mediante a adoção de mecanismos que garantam a participação na formulação e a consulta sobre propostas definidas; e
- articulação política – a partir do estabelecimento dos processos de validação permanente da política, do plano e da carteira de projetos metropolitanos pelos agentes políticos envolvidos, em especial a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano. Nas unidades regionais já organizadas institucionalmente, esta validação é formalizada por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A Macrometrópole Paulista é um território que permite a adoção de políticas integradas e uma agenda estratégica de política pública regional. Assim, a integração das políticas e ações setoriais no planejamento dos investimentos é fundamental a fim de assegurar recursos financeiros no Plano Plurianual e nos orçamentos anuais para programas e projetos regionais – considerando o território da macrometrópole – e a fim de estabelecer mecanismos de governança condizentes com as necessidades de planejamento e gestão deste fenômeno urbano.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, C. M.; SOMEKH, N. Regulando a desigualdade: a Lei de Zoneamento em São Paulo. *In*: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO. **Anais...** São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/k2zq6go>> .
- CRUZ, M. C.; ARAÚJO, F. F. Consórcios intermunicipais paulistas: rumo aos consórcios públicos – Reflexões. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., Brasília, 25 a 27 de maio de 2011. **Anais...** Brasília: Consad, 2011.

CRUZ, M. C. *et al.* Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., Brasília, 6 a 8 maio de 2009. **Anais...** Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <<http://www.consad.org.br/sites/1500/1504/00001361.pdf>>.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Projeto PMDI-II**: revisão e atualização. São Paulo: Emplasa, 1982.

_____. **Nova RMSP**: Reorganização da Região Metropolitana de São Paulo consolida novo sistema de gestão. São Paulo: Emplasa, 2011.

_____. **Macrometrópole paulista**: dados e indicadores. São Paulo: Emplasa, 2012a.

_____. **Programa Gestão do Conhecimento e Inovação**. São Paulo: Emplasa, 2012b.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Gestão de uso do solo e disfunções do crescimento urbano**. Brasília: Ipea, 2002.

LAMPARELLI, C. Louis Joseph Lebret e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura. **Espaço e debates**, São Paulo, n. 37, 1994.

MORI, K. K. **Brasil**: urbanização e fronteiras. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MOTTA, D. M. (Org.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988 e o desenvolvimento urbano**. Brasília: Ipea, 2009.

NOBRE, E. A. C. Novos instrumentos urbanísticos em São Paulo: limites e possibilidades. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL LATIN AMERICA REAL ESTATE SOCIETY, 4., São Paulo, 2004.

PASTERNAK, S. **Sancionada lei que reorganiza a Região Metropolitana de SP**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 22 jun. 2011. (Entrevista).

SÃO PAULO (Estado). **Lei Complementar nº 1.139/2011**. Reorganiza a Região Metropolitana da Grande São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa, 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lc1139sp>>.

SILVA, R.; NUCCI, N. L. R.; COSTA, J. J. Recursos hídricos, saneamento e gestão metropolitana: os novos desafios. **Engenharia**, São Paulo, n. 609, p. 102-110, 2012. Disponível em: <<http://issuu.com/www.viapapel.com.br/docs/609>>.

PARTE III

GESTÃO METROPOLITANA NA RIDE DF E EM REGIÕES METROPOLITANAS CRIADAS APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO METROPOLITANA: O CASO DA RIDE-DF

Cárita da Silva Sampaio*
Francisca Paz**
Giuliana Corrêa**
Samuel Menezes de Castro***

1 INTRODUÇÃO

Esta discussão propôs-se a identificar os arranjos institucionais do território da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF), no intuito de caracterizar a gestão e a governança metropolitanas desta região de planejamento integrado, considerando os Entes Federados envolvidos e a dinâmica metropolitana de seu núcleo, aqui denominado Área Metropolitana de Brasília (AMB). Para isso, foram estruturadas três seções, além desta apresentação e das considerações finais.

Na seção 1, buscou-se apresentar o processo de formação do espaço urbano da Ride-DF, bem como a criação do aparato legal e institucional para sua formalização.

Em seguida, na seção 2, caracterizaram-se os arranjos institucionais para gestão da Ride-DF, analisando suas instâncias e seus instrumentos legais de planejamento e gestão, a inserção de sua gestão na Legislação Orçamentária do Distrito Federal e o funcionamento dos fundos para financiamento de ações na região.

Por fim, teceu-se análise acerca dos impactos dos arranjos institucionais descritos no item anterior, destacando-se o peso do sistema de gestão institucionalizado e das articulações para gestão de funções públicas de interesse comum (FPICs) presentes no território. Visando aprofundar a análise, acrescentou-se a visão dos agentes com atuação no âmbito metropolitano acerca da gestão e da governança na Ride-DF, por meio da apresentação dos resultados de entrevistas realizadas com atores-chave.

* Geógrafa da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

** Técnica de Planejamento da CODEPLAN.

*** Geógrafo da CODEPLAN.

2 ANTECEDENTES: FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RIDE-DF

2.1 Ocupação e urbanização no planalto central

O processo de ocupação do território do Planalto Central traz na sua origem elementos da atual dinâmica socioeconômica do Distrito Federal e das cidades do seu entorno, sobretudo pelas características de formação do território. Para compreender melhor a evolução urbana deste espaço e da constituição da Ride-DF – hoje com fortes elementos metropolitanos –, faz-se necessário recorrer a antecedentes históricos do seu processo de formação, a partir do século XX, antes e depois da construção de Brasília.

No início do século passado o Centro-Oeste brasileiro permanecia pouco habitado, estando à margem dos movimentos migratórios. Neste período, era a região menos povoada do país, com apenas 373 mil habitantes. No início da década de 1940, a população ainda era bastante reduzida, não obstante o crescimento ocorrido no período, considerando-se a enorme extensão do território. Neste ano, a população era de 1,25 milhão de habitantes, com uma densidade demográfica inferior a um habitante por km². Neste contexto, iniciaram-se ações do governo federal voltadas para a ocupação do Centro-Oeste, destacando-se duas delas: o lançamento do programa Marcha para o Oeste, proclamado por Vargas na década de 1940 como estratégia de interiorização do Brasil, e, posteriormente, a transferência da capital para a região, com Juscelino Kubistchek.

A proposta de transferência da capital para o interior do país foi registrada na Constituição Federal de 1891, mas somente no final do século XIX a Missão Cruls é instituída, com o objetivo de delimitar a área a ser ocupada pelo Distrito Federal. Em meados do século XX, a proposta foi efetivada, culminando com a transferência da capital e a construção de Brasília.

A parte do Planalto Central escolhida para construção do Distrito Federal era ocupada por latifúndios voltados para a produção agrícola de subsistência e a pecuária extensiva. As transformações estruturais que atingiram a economia brasileira nas décadas de 1940 e 1950, especialmente a estruturação do setor industrial, praticamente não ocorreram no Centro-Oeste. No entanto, do início do século XX até 1960, a população saltou de 370 mil habitantes para 3 milhões. Este grande crescimento populacional deveu-se, quase que de maneira exclusiva, à expansão da atividade agropecuária (Miragaya, 2010).

A virada no processo demográfico ocorrida no Brasil a partir de 1940, particularmente quanto à urbanização, foi especialmente marcante no Centro-Oeste. A região saiu de uma posição de menor taxa de urbanização, da ordem de 20%, para o terceiro lugar em 1960, com 34%, até que ocupou o segundo posto,

em 2000, com mais de 83% de sua população vivendo nas cidades. O processo de ocupação do Centro-Oeste está inserido no processo de urbanização de Brasília, uma vez que um dos objetivos da transferência da capital foi a ampliação da ocupação demográfica no interior do país.

Com a inauguração de Brasília, o adensamento populacional passou a ocorrer no interior do Distrito Federal e nas cidades adjacentes, processo que se intensificou no início da década de 1970, com a consolidação da transferência da capital. A expansão desta área ocorreu de forma polinucleada e esparsa no Distrito Federal, perpassando seus limites político-administrativos e abrangendo um espaço de influência direta em municípios do estado de Goiás, formando o aglomerado urbano da Área Metropolitana de Brasília (Paviani, 2010).

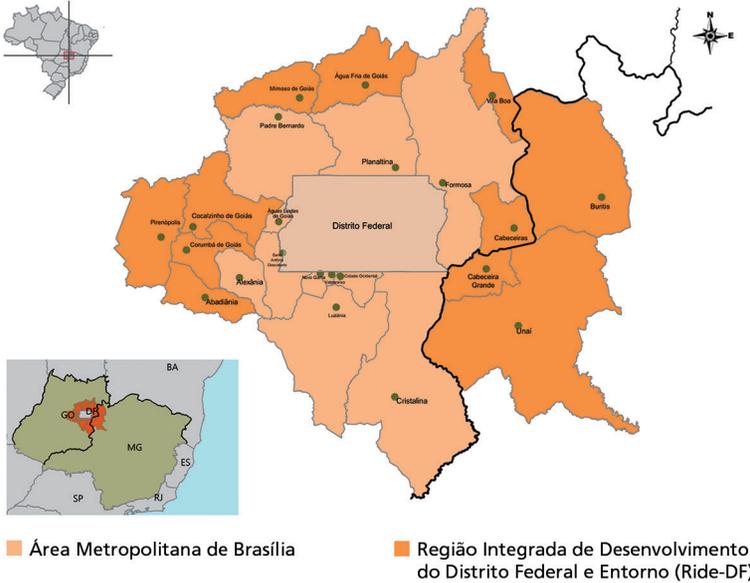
Muito embora a Área Metropolitana de Brasília não existisse formalmente,¹ o legislador tratou da observação deste espaço articulado entre mais de um estado dispondo, na Constituição Federal de 1988 (CF/88), sobre a integração de regiões de desenvolvimento para efeitos administrativos – a criação Rides. Diante da necessidade de organização e planejamento integrado da região que se configurou com a transferência da capital nos arredores do Distrito Federal, foi instituída, por lei complementar, em 1998, a Ride-DF.

2.2 Legislação de referência: criação e abrangência da Ride e rotatividade da instância responsável por sua gestão

Com base na Constituição Federal, Artigos 21, 43 e 48, foi instituída a Lei Complementar nº 94/1998, que criou a Ride-DF (Brasil, 1988). Com abrangência de 56.433,53 km² e, segundo o Censo Demográfico 2010, uma população de 3.717.728 habitantes, constitui-se em uma região administrativa composta por três estados (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais) e 22 municípios (mapa 1). O maior objetivo desta criação foi realizar o planejamento conjunto de serviços públicos de interesse comum a estes Entes Federados, em especial a infraestrutura e a geração de empregos. A lei autoriza ainda a criação de um programa especial de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal, para tratar normas e critérios para unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos.

1. Há, no Senado, a Proposta de Emenda à Constituição nº 27/2008, que visa o acréscimo do inciso XXVI ao Artigo 21, o qual atribui à União a instituição, por meio de lei complementar, de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por municípios limítrofes, situados em estados distintos ou pelo Distrito Federal, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 2008). Na Câmara dos Deputados, acontece a discussão da Política Nacional de Planejamento Regional Urbano – chamada de Estatuto da Metrópole –, constituída no Projeto de Lei nº 3.460/2004, proposto pelo deputado federal Walter Feldman, analisado pela Comissão Especial. Neste projeto, é proposta a criação e caracterização de unidades regionais urbanas, a saber: *i*) região metropolitana; *ii*) aglomeração urbana; *iii*) microrregião; e *iv*) Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) (Brasil, 2004). Esta última ainda pode ser classificada em Ride metropolitana (Ride-RM), Ride aglomeração urbana (Ride-AU) e Ride microrregião (Ride-MR), no sentido de criar subsídio legal para a criação de regiões de planejamento com características urbanas e/ou metropolitanas em agrupamento de municípios limítrofes localizados em mais de um estado, ou entre os estados e o Distrito Federal.

MAPA 1

Configuração territorial da Ride-DF e da Área Metropolitana de Brasília

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Malha municipal 2010.
Elaboração: Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN).

Entretanto, nem todos os municípios integrantes da Ride-DF mantêm relações metropolitanas com o Distrito Federal. Este fenômeno pôde ser identificado no estudo Regiões de influência das cidades – REGIC, (IBGE, 2008). Classificada como metrópole nacional, Brasília é núcleo de uma área metropolitana que abrange o Distrito Federal e onze municípios goianos (mapa 1). A influência que Brasília exerce sobre esta região apresenta-se de forma diferenciada, sendo mais intensa nestes onze municípios, que sofrem os efeitos polarizantes da capital.² Dessa forma, configura-se um primeiro problema de gestão integrada na Ride, comum a regiões metropolitanas brasileiras: o fato de a área institucionalizada em lei não refletir necessariamente a dinâmica e a interação real entre os municípios metropolitanos, sendo esta, em regra, mais abrangente.

O processo de regulamentação da lei complementar que criou a Ride iniciou-se com a edição do Decreto nº 2.710/1998, que propunha uma ação administrativa articulada entre os estados e a União na área dos 22 municípios e do Distrito Federal. A forma de gestão administrativa destes serviços seria efetuada por meio do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento

2. A abordagem teórica e empírica desse fenômeno tem sido tratada pela CODEPLAN há pelo menos dez anos, e está em vias de ser publicada oficialmente, ainda em 2013.

do Distrito Federal e Entorno (Coaride), criado no âmbito da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República.

A composição do Coaride reforça seu caráter multidisciplinar e transversal ao eleger para seus membros o secretário-executivo da Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo, que o presidiria; representantes dos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e da Fazenda (MF); além de dois representantes indicados pela Câmara de Políticas Regionais do Conselho de Governo da Presidência da República. Por parte dos demais Entes Federados, haveria um representante de cada estado e um representante dos prefeitos dos municípios integrantes da Ride-DF.

A tomada de decisão prevista pelo Decreto nº 2.710/1998 na gestão dos processos seria realizada pela maioria simples, cabendo ao presidente o voto de desempate. Além disso, o referido decreto instituiu, para o atendimento desta necessidade de articulação interfederativa, a figura do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. A elaboração deste programa ficaria a cargo da então Secretaria Especial de Políticas Regionais (Sepre), do MPOG, e versaria sobre: *i*) incentivos fiscais para geração de emprego e renda; *ii*) tarifas, fretes e seguro; e *iii*) linhas de crédito especiais. Este arcabouço de incentivos econômicos deveria atrair investimentos do setor produtivo no entorno, de modo a criar oportunidades de emprego e crescimento para os municípios limítrofes ao Distrito Federal. Ficaria também responsável por criar uma política de harmonização de tarifas e fretes, que propiciariam o aprofundamento de fluxos econômicos entre este e o entorno.

Cabia ainda à então Sepre/MPOG a articulação entre os órgãos da administração pública federal para a obtenção de recursos necessários aos programas e projetos prioritários para a Ride. Nota-se que a Ride não foi, em momento algum, pelo seu primeiro decreto regulamentador, dotada de orçamento próprio, cabendo à secretaria a elaboração de um plano definidor de metas e priorização para alcançar, após o momento de sua elaboração, as contribuições de recursos federais (majoritariamente) a serem utilizados na implementação das medidas.

Em maio de 2000, pelo Decreto nº 3.680, a Secretaria Especial de Políticas Regionais foi transformada no Ministério da Integração Nacional (MI). Sua missão é baseada na diminuição das desigualdades regionais por meio de políticas públicas com um caráter de política de Estado, envolvendo a concepção de um planejamento de longo prazo, tal qual o pretendido pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Ficou, portanto, a cargo do MI a presidência do Coaride sem, no entanto, uma estrutura organizacional de superintendência no formato de agências de desenvolvimento regional, como no modelo anterior.

Muito embora as superintendências do Norte e do Nordeste tenham sido recriadas sob a roupagem de agências de desenvolvimento, a Superintendência do Centro-Oeste não foi retomada nesse período.

Foi criada, na estrutura do próprio ministério, a Secretaria do Centro-Oeste que, sob uma estrutura diminuta, exercia responsabilidade por programas e ações e do fundo constitucional nesta macrorregião, atuando sob as diretrizes da PNDR. A Secretaria do Centro-Oeste ficará responsável também pela elaboração e gestão do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste e pela gestão da Ride-DF (IBGE, 2008).

O processo de recriação da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco) iniciou-se em 2009 com a sanção da Lei Complementar nº 129.³ Extinguia-se a Secretaria do Centro-Oeste da estrutura do MI e passava-se a Ride-DF a um novo marco legal, o Decreto nº 7.469/2011, em vigência.

Por esse decreto, trata-se de competência do Coaride considerar de interesse da Ride-DF os serviços públicos comuns ao Distrito Federal, aos estados de Goiás e Minas Gerais e aos municípios que a integram. Estes serviços comuns – também conhecidos como funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas – configuram o desenho de articulação por meio da polarização e dos fluxos estabelecidos no território da respectiva região de planejamento. O decreto estipula quatorze FPICs para a Ride-DF, conforme o diagrama 1.

DIAGRAMA 1

Funções públicas de interesse comum constantes no Decreto nº 7.469/2011: competências do Coaride



Fonte: Brasil (2011).
Elaboração: CODEPLAN.

3. Regulamentada pelo Decreto nº 7.471, de 4 de maio de 2011.

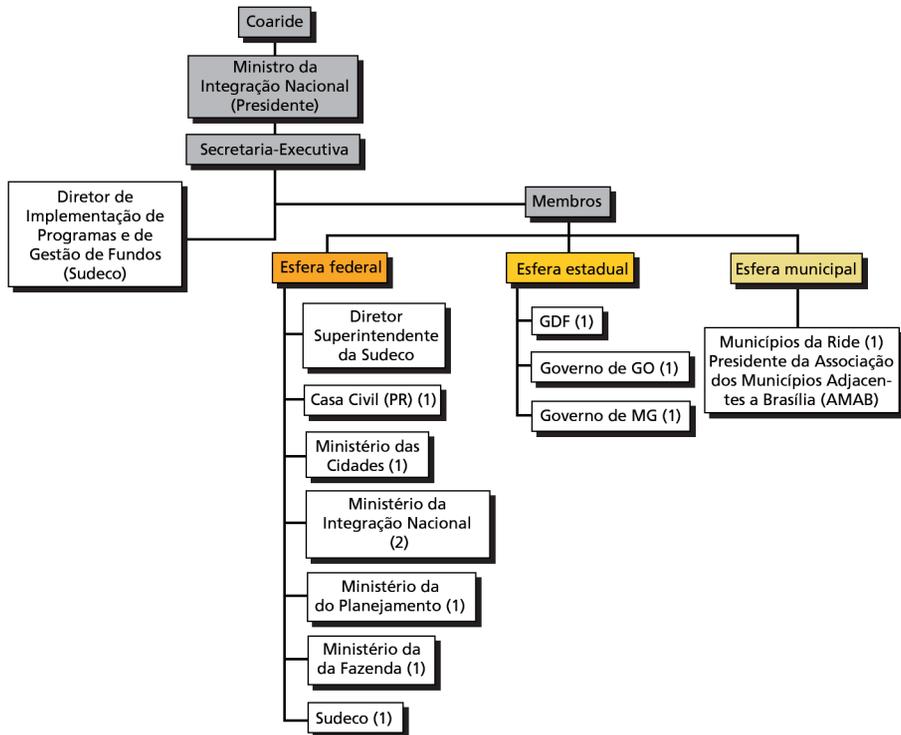
3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA RIDE-DF

3.1 Instâncias de gestão: a prevalência da União na condução das ações na Ride

De acordo com o Decreto nº 7.469/2011, as ações da Ride-DF são coordenadas pelo Coaride. Trata-se de órgão colegiado, formado por treze membros. São nove membros do governo federal, três dos governos estaduais e apenas uma representação municipal (diagrama 2). Nota-se grande prevalência da esfera federal na composição do conselho, justificada pelo próprio caráter interfederativo da Ride, que, por agregar Unidades da Federação com possíveis interesses administrativos divergentes neste território, requer que a União assuma o papel de harmonização das políticas conflitivas a ele levadas.

DIAGRAMA 2

Composição do Coaride, de acordo com o Decreto nº 7.469/2011



Fonte: Brasil (2011).

Elaboração: CODEPLAN.

Obs.: a quantidade de membros de cada instância participantes do conselho está informada entre parênteses.

Muito embora esse mecanismo sirva para amenizar eventuais conflitos de interesse entre os estados, e entre estes e a representação municipal, há uma grande dependência da esfera federal para a condução das ações na Ride. Assim, caso

não haja priorização política deste espaço por parte dos ministérios que compõem o conselho, não há estímulo para a utilização do fórum por parte dos demais membros, cabendo-lhes solucionar, em sistema bilateral, os problemas que enfrentam em suas funções públicas comuns.

Esse aspecto é ressaltado pelos Artigos 8º a 10º do Decreto nº 7.469/2011, que apontam a necessidade da formulação de um Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Este plano estabeleceria, mediante convênio, normas e critérios na unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos de responsabilidade distrital, estadual e municipal de entes que integram a Ride.

Tal programa teve sua primeira versão elaborada em 2002, visando instrumentalizar os governos federal, estaduais e municipais na resolução de contradições existentes. Atualmente sob encargo da Secretaria-Executiva do Coaride, está sendo reformulado. Esta lacuna entre a elaboração e a implementação, e agora na reformulação do programa, reforça o desestímulo das demais Unidades da Federação para utilizarem este espaço para o diálogo acerca do planejamento e da gestão de suas funções públicas e buscarem, em outros fóruns setoriais, um espaço para realizar os mesmos debates, mas de maneira fragmentada.

Além das atribuições de coordenação, articulação e planejamento atribuídas ao Coaride, cabe ainda, segundo seu regimento interno, a criação e o estabelecimento de grupos temáticos (GTs), bem como de suas regras de funcionamento. Os GTs podem ser constituídos por conselheiros titulares e/ou suplentes e/ou, ainda, representantes de ministérios e organismos da administração pública federal, estadual, distrital e dos municípios da Ride e entidades privadas, os quais terão direito a voz e voto nos respectivos grupos.

Em dezembro de 2011, o colegiado resolveu aprovar, pela primeira vez na história da Ride-DF, a criação desses grupos para discutir e propor encaminhamentos sobre os seguintes assuntos de interesse da região: *i)* mobilidade urbana e semiurbana; *ii)* orçamento e incentivos fiscais e creditícios; *iii)* segurança pública; *iv)* inclusão social e produtiva; *v)* saneamento básico; *vi)* Copa do Mundo de Futebol de 2014; e *vii)* Programa Especial de Desenvolvimento Integrado do Entorno do Distrito Federal.

Foram feitas reuniões iniciais de cada grupo em 2012, mas não houve encaminhamento suficiente para o prosseguimento dos trabalhos, conforme informado pelo Coaride. Uma instância de gestão sem fundos, sem programa, sem plano e sem a articulação política necessária para implementar políticas territoriais no âmbito regional e metropolitano para solucionar as relações interfederativas específicas deste território não conseguiria efetivar os trabalhos dos GTs. Além disso, sua criação não passa por um debate mais amplo com a sociedade, alvo das políticas a serem discutidas neste fórum criado para o planejamento integrado.

3.2 Instrumentos de planejamento e gestão

A gestão da Ride-DF por meio de instrumentos de planejamento foi, conforme visto, prejudicada pelo longo período de inoperância de sua principal instância de articulação, o Coaride. Após reativada, em 2011, com a criação da Sudeco, algumas iniciativas vêm sendo desenhadas a fim de que possam se tornar subsídios para um planejamento integrado. A intenção é que estas iniciativas sejam discutidas e deliberadas entre os membros do conselho, que, representando seus respectivos órgãos e Entes Federados, darão legitimidade ao planejamento a ser implementado.

Essas iniciativas visam fortalecer aspectos de infraestrutura dos municípios integrantes da Ride-DF para o efetivo desenvolvimento da região. O que justifica o enfoque naquele tema são as políticas do governo federal mobilizadas para o desenvolvimento territorial a partir da lógica de geração de infraestrutura desenhada pelo Programa de Aceleração do Crescimento, já em sua segunda versão (PAC2). Em consonância com este alinhamento, foi regulamentada a Medida Provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012, que trata da criação do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO) (Brasil, 2012a). Este fundo tem o propósito de permitir que a União conceda subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais de projetos de investimentos submetidos à aprovação da Sudeco para o Centro-Oeste.

No âmbito da Ride-DF, o FDCO motivou a consolidação de acordo de cooperação técnica (ACT) celebrado entre os seguintes atores: União, Distrito Federal e Goiás, Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e Sudeco. Este acordo, publicado em dezembro de 2011, tem como objeto firmar o interesse conjunto na elaboração de estudos técnicos, econômicos e ambientais necessários para a outorga da exploração do serviço público de transporte regular de passageiros no trecho ferroviário Brasília-DF a Luziânia-GO. Por meio do ACT, ficou instituído o Comitê Técnico Ferrovia Brasília-Luziânia, que, sob coordenação da Sudeco, faz a gestão das ações nele previstas.

Como primeira ação do Comitê Técnico Ferrovia Brasília-Luziânia, foi publicada, em setembro de 2012, a manifestação de interesse para seleção de consultores dentro do contrato do Banco Mundial com a ANTT (BIRD nº 7383-BR). Esta consultoria visa desenvolver um estudo de viabilidade para implantação de uma nova infraestrutura ferroviária entre Brasília, Anápolis e Goiânia.

No mesmo contexto relacionado à temática infraestrutura, foi firmado um protocolo de intenção entre União, Distrito Federal, Goiás, ANTT, DNIT e Valec Engenharia Construções e Ferrovias em julho de 2012. Este protocolo tem como objeto o interesse conjunto na elaboração de Estudos de Viabilidade Técnica,

Econômica e Socioambiental (EVTEA) necessários à outorga de exploração do serviço público de transporte ferroviário regular de passageiros e de carga no trecho Brasília – DF, Anápolis e Goiânia – GO.

Entre os instrumentos de planejamento e gestão, os ACTs e protocolos de intenções são os mais flexíveis, fato revelado pelo baixo comprometimento dos Entes Federados na implementação e execução das ações planejadas. A ausência de instrumentos de planejamento e gestão mais fortes indica a fraca atuação da instância de gestão responsável pela Ride-DF em seu objetivo principal de conduzir o planejamento integrado da região.

3.3 Inserção da gestão da Ride-DF na legislação orçamentária

A ausência de atuação da antiga formação do Coaride e sua recente recriação, com novo organograma e subordinação à Sudeco, permitiu uma grande lacuna de criação de legislação orçamentária objetiva para ações e projetos na Ride-DF. Isto demonstra a dificuldade de articulação institucional e intergovernamental de uma instância de gestão como esta, em que as legislações orçamentárias do estado de Goiás e do Distrito Federal não retratam esforços de interação para a provocação de um planejamento integrado.

O olhar do Distrito Federal sobre os municípios goianos dentro da legislação orçamentária é setorial e atende demandas pontuais em acordos bilaterais entre uma Secretaria de Estado do Distrito Federal e as prefeituras. Não é um olhar para a região e não é uma política de integração com amálgamas baseadas nas funções públicas de interesse comum. Por meio de consulta a órgãos setoriais do Distrito Federal, foi possível identificar um considerável grau de planejamento daquelas instituições com a perspectiva do território da Ride, revelando existir planejamento e/ou ações bilaterais com os municípios da Área Metropolitana de Brasília ou com a própria Ride-DF, por meio de acordos ou convênios em áreas como capacitação de profissionais de saúde, crédito e financiamento pelo Banco Regional de Brasília (BRB), apoio técnico e logístico em atividades agropecuárias, obras de saneamento, roteiros turísticos, políticas sociais, políticas culturais e segurança pública. O estado de Goiás também apresenta um planejamento setorial em que uma das dimensões é a do desenvolvimento regional. Nesta perspectiva, o planejamento envolve programas e polos de desenvolvimento regional e, exclusivamente, um programa especial de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal.⁴ Neste planejamento, estão previstas ações com execução orçamentária setorial específica nas áreas de infraestrutura (pavimentação, iluminação pública e construção de escolas de tempo

4. Esse programa ficou conhecido como Programa de Aceleração do Crescimento do Entorno. A previsão orçamentária descrita no Plano do Estado de Goiás foi de R\$ 3,006 bilhões e a contrapartida estadual, R\$ 300,6 milhões. Sua execução, no entanto, não chegou a ser realizada, por não ter sido elaborado o plano com as ações comuns ao Distrito Federal e ao Goiás na utilização desta verba federal.

integral), abastecimento de água e esgotamento sanitário, recuperação ambiental, estruturação de arranjos produtivos locais, segurança pública, implementação de polos industriais e ações de atenção primária à saúde nos municípios goianos do entorno. O planejamento não prevê ação integrada com os planejamentos setoriais do Distrito Federal, retrato da ausência de articulação de gestão no território.

Na esfera federal, foram analisados os Planos Plurianuais (PPAs) de 2008-2011 e do primeiro biênio de 2012-2015. A pesquisa pautou-se em ações setoriais que entendessem a Ride como área de planejamento e aplicação de recursos daquela temática. Entre 2008-2011, foram identificados planejamentos e ações setoriais na Ride-DF por parte exclusivamente dos ministérios da Integração Nacional e das Cidades (MCidades).

Duas observações podem ser feitas nesse ponto quanto ao PPA 2008-2011. A primeira é que, apesar da ação prevista pelo MI – provavelmente referindo-se às ações pertinentes à antiga Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) ou até mesmo à Sudeco –, de promoção de investimentos em infraestrutura na Ride-DF, os recursos⁵ não foram utilizados. A segunda é que o MCidades, além de incluir a Ride-DF em três programas (Serviços Urbanos de Água e Esgoto; Urbanização, Regularização Fundiária e Integração de Assentamentos Precários; e Fortalecimento da Gestão Urbana) e quatro ações de seu planejamento, programou a execução do total do valor estimado para cada ação.⁶ Tal fato revela que, apesar da ausência de articulação e planejamento do território da Ride-DF por parte de seu órgão gestor, a urgência em se envidar esforços da área federal, notadamente em ações de infraestrutura, acaba por permitir algum tipo de arranjo de gestão temática na região integrada.

No planejamento do primeiro biênio do PPA 2012-2015, por sua vez, é possível identificar a manutenção de ações do MCidades com relação ao saneamento básico, para as quais delega orçamento específico, inclusive para realizar planos regionais de saneamento básico nas três Rides, e também a ampliação para a questão da mobilidade urbana nos municípios-sede das regiões metropolitanas e no Distrito Federal, sem sua área metropolitana.⁷ As obras voltadas para a melhoria da mobilidade no Distrito Federal, nesse sentido, devem, necessariamente, produzir efeitos no sistema de transporte semiurbano responsável pelo deslocamento da população proveniente dos municípios goianos da AMB.

5. Esses recursos contabilizam R\$ 120 bilhões.

6. O valor estimado desses recursos somam R\$ 6.177.331.843, em municípios de regiões metropolitanas, em Rides com mais de 50 mil habitantes ou integrantes de consórcios públicos com mais de 150 mil habitantes na região Centro-Oeste.

7. Dos R\$ 18,5 bilhões reservados para esta ação, R\$ 14,5 são para o Distrito Federal.

Ainda no PPA 2012-2015, o MCidades executa ações no Programa de Planejamento Urbano com o objetivo de promover a implementação de instrumentos de planejamento urbano municipal e interfederativo por meio da instituição de planos de desenvolvimento urbano integrado em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas com gestão consorciada, selecionadas entre as metrópoles da hierarquização estabelecida pelo estudo REGIC (IBGE, 2008).

No atual PPA federal, o Ministério da Justiça (MJ) também passa a incluir, em seu planejamento setorial, as regiões de planejamento integrado por meio do Programa Cidadania e Justiça. O objetivo desta ação é estruturar e fortalecer a política nacional de justiça com ênfase na articulação e integração das ações garantidoras de direitos no âmbito da cidadania, realçando a participação social e os diálogos interfederativos. A meta desta ação é criar e estruturar uma rede de articulação federativa por meio de um banco de dados priorizando, entre outras áreas, as Rides.

Diante da investigação das ações federais no território da Ride-DF e dos significativos volumes orçamentários executados, é possível identificar uma iniciativa, principalmente do MCidades, em se incentivar a elaboração de planos para a eficiente aplicação de recursos. Este aspecto é interessante, pois no PPA anterior as ações foram mais executivas e pontuais que propriamente de planejamento.

Apesar da ausência de articulação entre os Entes Federados partícipes da Ride-DF, algumas ações do governo federal insistem em criar um arranjo institucional improvisado para que, por meio de ações setoriais basicamente de infraestrutura, o território da região integrada seja visto como alvo de investimentos voltados para a promoção do desenvolvimento, mesmo que as atribuições específicas dos estados e municípios envolvidos não estejam articuladas com estas ações federais.

3.4 Fundos

A Ride-DF não possui um fundo específico. No entanto, ela é uma das regiões de planejamento utilizada para aplicação do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a partir da divisão regional preconizada pela PNDR.⁸ Este fundo é um recurso voltado para o financiamento de iniciativas privadas na região Centro-Oeste. Sua administração, anteriormente realizada pela Secretaria do Centro-Oeste, é feita pelo Banco do Brasil e sua gestão é atribuída, atualmente, à Sudeco. A partir do relatório de gestão publicado em 2010 pelo MI, pode-se ter pré-lúdio da distribuição do FCO na Ride-DF.

A aplicação do FCO para os municípios considerados *baixa renda* foi nula no período analisado – 2002 a 2008 (tabela 1). Considerando que os municípios

8. Mesorregião, faixa de fronteira e Rides.

mais pobres têm menos capacidade de atrair investimentos de capital privado, isso é razoável. No entanto, demonstra a fragilidade deste tipo de recurso público ao se tratar de desenvolvimento regional ou metropolitano.

As regiões mais pobres não alcançam os resultados da aplicação dos recursos públicos, por mais eficientes que sejam – e os números mostram que o são. Nos municípios considerados de *alta renda*, a aplicação do FCO é quase a metade ou mais que nos municípios considerados *estagnados*.

TABELA 1
Contratações do FCO segundo a tipologia da PNDR (2002, 2006 e 2008)

Unidade da Federação	Tipologia PNDR	2002		2006		2008	
		Número de operações	R\$ mil	Número de operações	R\$ mil	Número de operações	R\$ mil
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	Alta renda	7.774	754.582	16.441	703.352	26.340	1.689.155
	Baixa renda	-	-	-	-	-	-
	Dinâmica	5.920	275.725	13.257	225.987	17.866	633.706
	Estagnada	7.292	409.032	22.272	515.011	27.235	1.147.202
Total		20.986	1.439.339	51.970	1.444.350	71.441	3.470.064

Fonte: Brasil (2012b).

Outro ponto interessante dos resultados do relatório é que, correlacionando as três regiões de planejamento da PNDR no período analisado, a Ride-DF recebeu consideravelmente bem menos investimentos do FCO que as outras duas regiões de planejamento. Na Ride-DF, o FCO financiou, em 2008, R\$ 104 milhões, um terço do financiado para a Mesorregião de Águas Emendadas (R\$ 304 milhões) e cinco vezes menos que financiou na Faixa de Fronteira (R\$ 649 milhões).

Apesar de não estar descrito no relatório os tipos de operações em que esse fundo é aplicado, o fato de ele atingir maiores volumes em municípios considerados de alta renda ou renda estagnada aponta para a possibilidade deste crédito atingir grandes empreendimentos em detrimento daqueles pequenos, ou dos microempreendedores que aguardam uma oportunidade de crédito para alavancar seu negócio. Esta característica, do ponto de vista do desenvolvimento e da dinâmica regional, é nociva para o aquecimento da economia da região, indo na contramão da proposta do FCO em apoiar a promoção do desenvolvimento regional.

Esse contexto reforça a ideia de que a fraca participação da Ride como unidade territorial capaz de promover articulação intergovernamental traduz-se em baixa efetividade de produção de desenvolvimento no território. O relatório expõe também o volume de operações e contratações do FCO nas três unidades de planejamento. A diferença de quantidades e valores é alta entre a Ride-DF e as outras duas regiões de planejamento. Do ponto de vista metropolitano, a discussão é ausente, até mesmo pelo princípio originário deste fundo constitucional.

4 IMPACTOS DO ARRANJO INSTITUCIONAL NA GOVERNANÇA METROPOLITANA

As investigações e análises da estrutura organizacional da Ride-DF revelam uma sequência cronológica de arranjos institucionais diferenciados e independentes das necessidades de gestão da região integrada, notadamente em seu núcleo metropolitano, fisicamente instalado no território goiano nas proximidades do Distrito Federal. Este descompasso entre a capacidade de gestão e planejamento integrado e as demandas da crescente população metropolitana evidenciou o esvaziamento do formato legal do arranjo institucional da Ride-DF. Esta mesma demanda provocada por necessidades de melhoria de transportes, saúde, educação, infraestrutura, emprego e renda, por sua vez, tenciona outro arranjo institucional, traduzido pela atuação de novos atores e instâncias diferenciadas de governança na região integrada.

São atores da esfera pública, distrital e federal, em diferentes instituições e com atuações proporcionais ao grau de amadurecimento na capacidade de gestão e planejamento corporativo organizacional. Outros atores aparecem na sociedade civil, organizações que têm como cenário o território integrado com políticas públicas fragmentadas, mas que conseguem realizar ações articuladas em três setores da economia aqui identificados: cultura, turismo e agricultura.

Com instrumentos de gestão, ou de planejamento, basicamente voltados para acordos de cooperação ou convênios, os governos do Distrito Federal e do estado de Goiás realizam ações setoriais e pontuais na relação com os municípios do estado de Goiás que compõem a mancha urbana característica da AMB.

No uso da autonomia que os municípios detêm sobre a gestão das funções públicas, do planejamento territorial e do uso do solo, as cidades goianas adjacentes ao Distrito Federal têm se beneficiado com estes convênios e acordos – por exemplo, com o investimento de recursos federais de infraestrutura em saneamento, projetos executados pela Companhia de Abastecimento de Água do Distrito Federal (CAESB) – e com o ACT celebrado entre a Companhia de Planejamento do Distrito Federal, o governo do Distrito Federal, o governo do estado de Goiás e a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília voltado para apoio à gestão dos municípios da AMB.

Esses arranjos – formais e informais – foram identificados por meio de consultas documentais às instituições públicas federais, estaduais (Goiás) e distritais, bem como mediante entrevistas a atores selecionados a partir do perfil do arranjo institucional apresentado. O estado de Minas Gerais não foi incluído na pesquisa porque sua representatividade na Ride-DF é feita por três municípios que não guardam relação metropolitana com o Distrito Federal. Exemplo disso é que o Consórcio Público de Resíduos Sólidos, a ser criado no âmbito da Ride-DF, tem a abrangência territorial de dezenove municípios de Goiás e do Distrito Federal, excluindo os três de Minas Gerais, uma vez que estes já integram um consórcio de resíduos sólidos regional do noroeste do estado.

4.1 Arranjo formal ou institucionalizado

O arranjo formal da Ride-DF limita-se à organização do Coaride. Apesar de ele ter sido criado com atribuições e autonomia suficientes para criar uma rede de planejamento integrado – mesmo porque todos os Entes Federados envolvidos compõem o conselho –, sua discreta atuação demonstra uma baixa capacidade de fortalecimento da condução das ações em prol do desenvolvimento da região. A alta representatividade da esfera federal no conselho não é traduzida em ações de planejamento e concertação dos programas e projetos federais para as esferas estaduais, distritais e municipais.

Mesmo com o respaldo legal de se produzir e implementar um programa especial de desenvolvimento do entorno do Distrito Federal, o conselho abriu mão desta estratégia de gestão. Da mesma forma, não dialoga com os estados, o Distrito Federal e os municípios acerca de outros projetos e programas – estaduais ou federais – que se articulam bilateralmente ou pela própria sociedade civil.

Um arranjo institucionalizado desse território é a criação de ambas as secretarias do entorno o estado de Goiás e do Distrito Federal.⁹ Estes dois governos estaduais introduziram em sua estrutura organizacional esta pasta, diante das demandas de se implementar soluções integradas com as cidades adjacentes ao Distrito Federal. No entanto, mesmo que haja iniciativas estaduais e municipais no arranjo institucional da Ride, ela sempre terá a prerrogativa de ser uma região de planejamento a ser conduzida pela União, resgatando assim o papel do Coaride. Em sua ausência, muitas ações das secretarias de entorno estaduais e distrital ficam limitadas ou até mesmo impossibilitadas de serem realizadas.

4.2 Outras formas de articulação relevantes no âmbito metropolitano

Buscou-se identificar outras formas de articulação entre instâncias e atores, com impacto na gestão integrada da Ride-DF. Articulações que não se inserem nos arranjos institucionais apresentados anteriormente.

Destaque-se que o Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos para a Ride-DF, a ser criado. As discussões acerca deste consórcio surgiram no âmbito do Programa Melhoria da Gestão Ambiental Urbana no Brasil (BRA/OEA/08/001), desenvolvido pela Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O estado de Goiás, por meio da Secretaria das Cidades do Estado, firmou convênio com o MMA para, no âmbito daquele programa, desenvolver o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) em Goiás e no Distrito Federal, focado na Ride-DF. Até este ponto, a articulação se deu entre o governo do estado de Goiás e o MMA.

9. A Secretaria do Entorno do Distrito Federal teve o nome alterado para Secretaria de Estado de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Distrito Federal em março de 2013.

As discussões acerca da possibilidade de incorporação da gestão associada como solução de manejo de resíduos sólidos para os governos locais iniciaram-se em 2007. Entre os avanços conquistados está a assinatura de um protocolo de intenções, que tem induzido à aprovação em todas as respectivas assembleias legislativas dos municípios goianos envolvidos, do Distrito Federal e do estado de Goiás.

Esse é um exemplo de forma de articulação relevante que, se contasse com uma atuação mais efetiva do Coaride, poderia ter sido o primeiro passo para a gestão integrada na região. Similarmente, este conselho também poderia instituir comitês permanentes para centralizar questões temáticas e promover debates que fundamentassem um planejamento integrado. Tais comitês não existem no âmbito da Ride-DF.

4.3 A visão dos atores e agentes da dinâmica metropolitana

Visando aprofundar os resultados da pesquisa acerca dos arranjos institucionais e das articulações para governança na Ride-DF, foram realizadas entrevistas com agentes públicos e privados com atuação significativa na produção do espaço urbano metropolitano. As entrevistas semiestruturadas visaram ainda conhecer e caracterizar estes atores e agentes da dinâmica regional-metropolitana.

Buscou-se selecionar atores da esfera pública e da sociedade civil que representassem visões do arranjo institucional da Ride-DF sob dimensões e perspectivas diferentes. Os atores ligados às instituições públicas foram escolhidos nos órgãos que têm a atribuição formal de tratar da Ride-DF no estado de Goiás, no Distrito Federal e no âmbito da União. O objetivo foi aferir a visão institucional sobre a gestão da Ride-DF, bem como a percepção dos maiores entraves e avanços identificados no decorrer do processo de criação e condução da região integrada.

Dessa forma, foram entrevistados os senhores: *i*) secretário do Entorno do Distrito Federal; *ii*) secretário da Representação de Goiás, que no período de análise do projeto esteve à frente da Secretaria Extraordinária para o Desenvolvimento do Entorno de Brasília; e *iii*) diretor-superintendente da Sudeco.

No segmento da sociedade civil, a pesquisa escolheu um ator do setor agropecuário, em função de dois aspectos: *i*) a forte tradição do cooperativismo na região agrícola do Distrito Federal, que revela satisfatório grau de organização social em um ambiente misto (urbano-rural); e *ii*) os elevados índices de produtividade no setor agrícola dos municípios da AMB, proporcionados, inclusive, pelo fomento de melhoria tecnológica a partir da organização social do cooperativismo.

Nesse contexto, foi entrevistado um engenheiro agrônomo da Cooperativa Agropecuária da Região do Distrito Federal (Coopa-DF). Este setor da economia na região do Distrito Federal tem estimulado investimentos em galpões, máquinas,

equipamentos e estruturação comercial, promovendo inovações tecnológicas responsáveis pelos expressivos números na produção, por exemplo, de soja cristalina.

De maneira geral, em todas as entrevistas, buscou-se identificar se os entrevistados tinham conhecimento das estruturas formais de gestão da Ride-DF, mais propriamente do Coaride. Foi investigado como a atuação do conselho é vista pelos estados; como é planejada a ação no território; qual o meio mais frequente para solucionar os problemas nas FPICs; de que forma se pode aperfeiçoar o sistema; além de pontuar os maiores avanços e entraves ao longo do tempo na gestão da Ride-DF. Em especial com o representante da sociedade civil, foi investigada também a questão do investimento a partir dos fundos constitucionais para a região Centro-Oeste.

É possível inferir que há, por parte dos entrevistados, baixo conhecimento a respeito do funcionamento e da importância do papel do Coaride para a gestão metropolitana. Muito embora não se possa precisar a motivação de tal desconhecimento, sugere-se a possibilidade da ênfase na gestão dos fundos, de caráter mais econômico, na atuação recente do Coaride, e a tradição da resolução de problemas relacionados à FPICs de modo bilateral, principalmente devido à paralização da atuação do Coaride na última década, criando-se um vácuo institucional.

Por meio das respostas obtidas, pode-se dizer que não há, dentro da Ride-DF, um órgão central com boa capacidade de articulação para promover a gestão metropolitana. Isto pode ser exemplificado pelo fato de não haver planejamento estratégico mínimo que promova o diálogo interfederativo entre as diversas políticas das FPICs, declaratórias de ambientes essencialmente metropolitanos, na execução das políticas públicas.

Outro aspecto que demonstra a ausência de articulação é a alegação de todos os entrevistados vinculados às instituições públicas de que há orçamento disponível específico para a região, entretanto, o diálogo para sua execução dá-se por FPIC, para cada município, sem abordagem conjunta de soluções, com a clara ausência de um fórum integrado de discussão da gestão metropolitana. Também ficou evidente uma preocupação com a baixa capacidade operacional para a execução de ações no âmbito dos municípios, que, isoladamente, não conseguem alcançar a escala metropolitana para solucionar problemas locais.

O setor agropecuário na região do Distrito Federal tem sentido a presença do Coaride muito recentemente, devido à divulgação do FDCO. O entrevistado revelou otimismo com a atuação do conselho, o qual lhe proporcionará financiamento a projetos de armazenamento e escoamento da produção agrícola. Associado a este financiamento em especial, a atual gestão do Coaride tem reforçado a importância da ampliação da malha ferroviária para a região a fim de ampliar a capacidade deste escoamento. Antes do atual momento de divulgação do FDCO,

a cooperativa desconhecia o Coaride e não sabia das funções da Ride-DF no âmbito da promoção de desenvolvimento territorial. A ausência de articulação do órgão gestor, no entanto, não impediu que esta organização social, em particular, implementasse no território, em escala regional-metropolitana, relações de articulação para promover inovação tecnológica e aumento da produção em, no mínimo, três municípios¹⁰ da AMB.

As perspectivas dos entrevistados permitem a conclusão de que os maiores avanços residem justamente na retomada do processo de diálogo entre os Entes Federados atuantes no território, bem como na retomada do Coaride como espaço de discussões. A criação das duas secretarias de Estado – em Goiás e no Distrito Federal – para tratar dos assuntos metropolitanos na região também revela um processo de amadurecimento da necessidade de planejamento integrado. Como entrave, foi citado a descrença com relação ao processo de planejamento e diálogo com a população na execução de ações, que não deixa de ser um resultado do descompasso entre as visões da União, dos estados e municípios envolvidos. Aparentemente, a Ride-DF não tem identidade. É um território com políticas fragmentadas e, por isso, sem nenhum enfoque metropolitano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os arranjos institucionais identificados na Ride-DF são variados, difusos e desconectados. A constituição de um conselho gestor sem um fundo específico fragiliza a capacidade de operação desta instância de gestão.

No entanto, isto não invalida a possibilidade de haver um mínimo processo de planejamento integrado para que se construa uma agenda positiva na consolidação da gestão desta região de planejamento estratégica para o país.

Por seu turno, várias ações pontuais revelam-se capazes de confirmar a necessidade de convergência de esforços para a gestão integrada. Os programas federais estão chegando à Ride-DF por meio de convênios e acordos de cooperação. O estado de Goiás e o Distrito Federal, da mesma forma, utilizam estes instrumentos de gestão para estabelecer ações nos municípios integrantes da Ride-DF, com maior expressão na AMB. O crescimento da região Centro-Oeste e a possibilidade de diversificação da economia só irão ampliar esta necessidade de gestão integrada. O sucesso do Consórcio Público de Resíduos Sólidos poderá viabilizar outras ações integradas do mesmo porte, desde que a atuação do Coaride seja mais integradora e dimensionada.

10. Cristalina, Luziânia e Formosa. Ressalte-se que “produção agropecuária” é uma das funções públicas de interesse comum (FPICs) do decreto de reestruturação do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride).

Considerando os dois tipos de arranjos – os institucionais e outros de articulação relevantes –, é notável que os arranjos com articulação diferenciada dos institucionais são mais frequentes e têm demonstrado capacidade de compreensão da dimensão regional e, em algumas ocasiões, até mesmo metropolitana. Quando os secretários do entorno do Distrito Federal e de Goiás revelam as dificuldades de articulação no âmbito do Coaride, bem como, ao mesmo tempo, revelam os acordos bilaterais e as demandas cada vez mais frequentes, fica claro que o arranjo institucional não está funcionando e que é urgente revê-lo.

As impressões tiradas da avaliação dos arranjos institucionais da Ride-DF apontam um frágil estágio de governança, principalmente metropolitana. Um arranjo institucional discreto, sem iniciativa de promover um planejamento integrado; a ausência de um fundo específico para o apoio a projetos e ações; e a falta de representatividade da sociedade civil neste arranjo institucional reproduzem um cenário de falta de condução de uma instância que facilitasse o diálogo interfederativo e promovesse a pactuação necessária para a construção de metas comuns.

As ações não institucionais que se revelaram na investigação não produzem um nível estratégico de governança, por não conseguirem se integrar com outras demandas metropolitanas. Desconexas, estas ações não conduzem a políticas públicas consolidadas, que tenham rebatimento em melhorias na gestão das FPICs, por exemplo. Setorialmente e momentaneamente, os projetos bilaterais resolvem questões emergenciais e, exatamente por isso, não se transformam na capacidade de governança que uma região integrada necessita.

Estratégica, do ponto de vista geoeconômico, tendo como núcleo um fenômeno metropolitano na malha urbana brasileira, a Ride-DF só deverá se consolidar por meio de fortes articulações, voltadas para um planejamento integrado, sem ferir o pacto federativo, incorporando todos os atores envolvidos em seu processo de governança.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 5 out. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.460, de 2004. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília: 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/xJTmk>>.

_____. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 27, de 2008. Atribui à União competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões nos casos que especifica. Brasília: 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/BuAqf>>.

_____. Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011. Regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride) e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal. Brasília: 4 maio 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/CyvH3>>.

_____. Medida Provisória nº 581, de 20 de setembro de 2012. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO). Brasília: 20 set. 2012a.

_____. Ministério da Integração Nacional. **Fundos constitucionais de financiamento** – desempenho operacional 2009-2010. Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/k3w5vvm>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA; MPOG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Regiões de Influência das Cidades (REGIC) 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

MIRAGAYA, J. Dos bandeirantes a JK: a ocupação do planalto central brasileiro anterior à fundação de Brasília. In: PAVIANI, A. *et al.* (Orgs.). **Brasília 50 anos: da capital à metrópole**. 1. ed. Brasília: Editora da UnB, 2010. v. 1. p. 55-94.

PAVIANI, A. A metrópole terciária: evolução urbana espacial. In: PAVIANI, A. *et al.* (Orgs.). **Brasília 50 anos: da capital à metrópole**. 1. ed. Brasília: Editora da UnB, 2010, v. 1, p. 227-251.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MIRAGAYA, J. O processo de desenvolvimento de Brasília e a formação de sua área metropolitana. **Revista de conjuntura**, Brasília, ano XII, n. 45, abr.-jun. 2011, p. 40-43. Disponível em: <<http://goo.gl/Gjegm>>.

PRADO, S. **A questão fiscal na Federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. Brasil: Cepal, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/nr2oQ>>.

ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Lucelena Melo*
Débora Ferreira da Cunha**
Elcileni de Melo Borges***
Juheina Lacerda Ribeiro Viana****

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivos apresentar e debater a gestão e a governança metropolitanas na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), por meio da análise dos arranjos institucionais formatados desde a sua instituição, em 1999.

Para isso, este trabalho foi dividido em cinco seções, incluindo esta introdução e as considerações finais. A seção 2 apresenta uma breve caracterização socioespacial da RMG, bem como o histórico do processo de conurbação e formação da dinâmica metropolitana entre seus municípios, contextualizando a problemática urbana que hoje se apresenta.

A seção 3 descreve e analisa os arranjos institucionais presentes na RMG, com foco em seu processo de formalização legal, bem como no sistema de gestão instituído na legislação estadual – instâncias de gestão, conselhos, fundos e instrumentos de planejamento. De forma complementar, é apontada a inserção desta Região Metropolitana (RM) nos últimos orçamentos estaduais frente às demais prioridades de investimento estatal.

Por fim, a seção 4 procura avaliar a governança na RMG, partindo primeiramente da análise do funcionamento dos arranjos de gestão e do financiamento às ações na região para, em seguida, agregar a visão de atores e agentes atuantes no desenvolvimento do espaço metropolitano, acerca da governança metropolitana.

* Coordenadora estadual da Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG) e coordenadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, em Goiás.

** Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Ipea e professora na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Federal de Goiás (UFG).

*** Doutoranda no Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás (Iesa/UFG).

**** Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil no Ipea.

2 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ESPAÇO INSTITUCIONALIZADO DA RMG

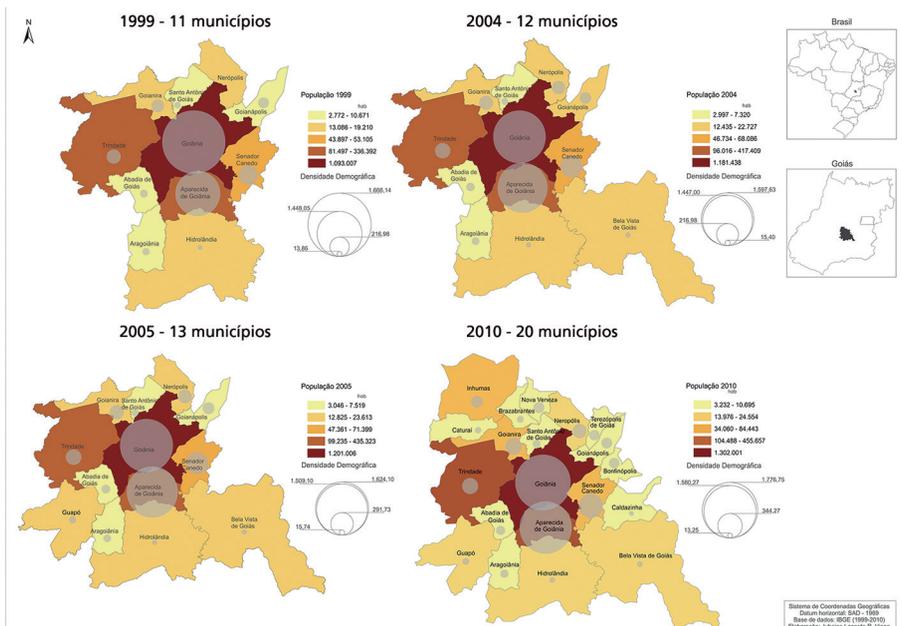
A população da Região Metropolitana de Goiânia somava, em 2010, cerca de 2,1 milhões de habitantes, distribuídos em vinte municípios com taxa de urbanização de 98%. A participação da população metropolitana no total estadual era de 36,2% em 2010, correspondendo a dois terços do total do estado de Goiás e concentrando um terço de seus eleitores, cerca de 80% de seus estudantes universitários e 36,9% de seu produto interno bruto (PIB) (IMB e Goiás, 2012).

Quatro municípios da RMG concentravam aproximadamente 90% de sua população: Goiânia (o polo), Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo, somando 1.946.589 habitantes. Outros quatro municípios possuíam população entre 20 mil e 50 mil habitantes e os demais, abaixo de 20 mil habitantes (mapa 1).

Os dados demográficos evidenciam o processo de acelerado crescimento populacional pelo qual passou a RMG nos últimos quarenta anos. Com efeito, os atuais vinte municípios da RMG totalizavam 501.063 habitantes em 1970, passando a 2,1 milhões em 2010 – conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, o que representou uma taxa geométrica de crescimento populacional de 4,31% ao ano (a.a.). Estes dados mostram que, em quarenta anos, a RMG cresceu 4,3 vezes, com um comportamento praticamente linear.

MAPA 1

Evolução dos limites administrativos da Região Metropolitana de Goiânia (1999-2010)



Entre os municípios que integram a RMG, percebem-se diferentes níveis de integração com a metrópole. Os municípios que apresentam níveis muito alto, alto e médio de integração na dinâmica metropolitana,¹ com exceção de Abadia de Goiás, localizam-se em áreas contíguas a Goiânia e dispõem de maior mobilidade – dezoito municípios estão integrados à Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) –, o que favorece o acesso aos equipamentos e serviços e ao mercado de trabalho da metrópole. Tais municípios, conurbados a Goiânia, vêm recebendo mais investimentos de infraestrutura urbana e se tornam alvo frequente da ação do capital imobiliário, devido ao preço da terra e à maior demanda da classe trabalhadora e migratória, que, por razões econômicas e sociais, vão buscar solução de moradia no entorno: é onde se concentra hoje o maior número de empreendimentos do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC) da Habitação e do programa Crédito Solidário, entre outros.

Outros municípios com integração baixa e média a Goiânia tiveram crescimento acima de 2,5%, são eles: Hidrolândia (2,89%); Aragoiânia (2,69%); Nerópolis (2,67%); Terezópolis (2,59%); e Trindade (2,58%). Os demais municípios tiveram crescimento abaixo de 2,5%, chamando atenção o desempenho de Goianápolis, com taxa praticamente nula de crescimento (0,01%).

2.1 O processo de metropolização de Goiânia

Goiânia é uma cidade jovem, consolidada no período de franca urbanização da população brasileira. O processo de parcelamento da capital de Goiás se acelerou nas décadas de 1950 e 1960, e foi nesse período que o município viveu os maiores índices de crescimento populacional, saltando de 53.389 habitantes, em 1950, para aproximadamente 260 mil habitantes, em 1964, com mais de 90% da população estabelecida na zona urbana. No fim da década de 1970, explodiu a ocupação dos bairros de Aparecida de Goiânia, nas áreas limítrofes com a capital; em pouco tempo, as cidades de Goiânia e Aparecida de Goiânia já estavam conurbadas.

O processo de conurbação à Goiânia se estende aos dias de hoje, abrangendo os municípios de Senador Canedo, Trindade, Goianira e Santo Antônio de Goiás. O caso de Goianira é exemplar, pois, desde os anos 1990, este município apresenta um crescimento concorrente com o polo metropolitano ao longo da rodovia GO-070, onde vêm se formando inúmeros bairros populares e continuam aflorando novos lançamentos de loteamentos, caracterizados pelo abrigo de migrantes, pessoas socialmente excluídas das condições de moradia na metrópole e trabalhadores do polo industrial, o que, para muitos analistas, vem configurando uma tendência de conurbação a noroeste da cidade – Goianira e Trindade – “um grande vetor da expansão da periferia de Goiânia” (Alves e Chaveiro, 2007).

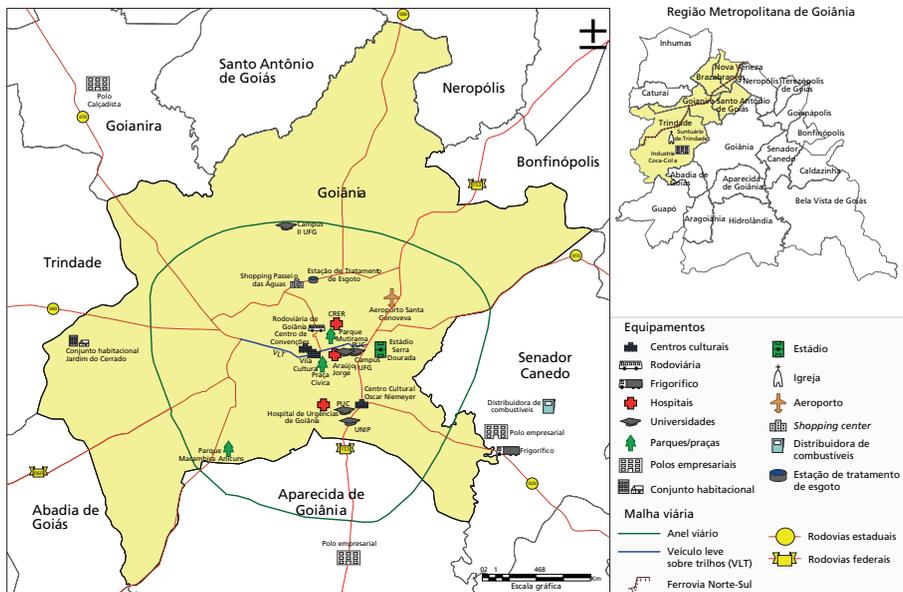
1. A classificação do nível de integração dos municípios metropolitanos foi elaborada no âmbito do estudo *Como anda Goiânia*, de Moysés (2009).

Outro aspecto importante na configuração do espaço e do uso do solo urbano da RMG foi a construção de equipamentos de atendimento regional, a partir da década de 1980, o que agregou valor a terra e movimentou o mercado imobiliário, provocando novas dinâmicas de circulação e uso na cidade.

Na mesma tendência, equipamentos urbanos de grande relevância localizados em Goiânia têm atraído grande demanda da população metropolitana, gerando fluxos e refluxos da capital com os municípios da RMG. Destacam-se, ainda, os impactos esperados com os novos projetos viários e de transportes, como o Eixo Anhanguera – implantação do veículo leve sobre trilhos (VLT em Goiânia, o anel viário e a Ferrovia); Norte-Sul –, que corta quatro municípios da RMG. O mapa 2 ilustra alguns dos principais equipamentos e empreendimentos de atendimento regional da RMG.

MAPA 2

Principais empreendimentos e equipamentos de atendimento regional da RMG



Fonte: SEDRMG.

Elaboração: Juheina Lacerda R. Viana.

3 ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMG

3.1 O processo de institucionalização da RMG

Na esteira da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que facultou aos Entes Federados a possibilidade de “instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Brasil, 1988), a Constituição do Estado de Goiás –

promulgada em 5 de outubro de 1989 – também deliberou sobre esta questão, autorizando a criação da Região Metropolitana de Goiânia (Artigos 4º, 90 e 91).

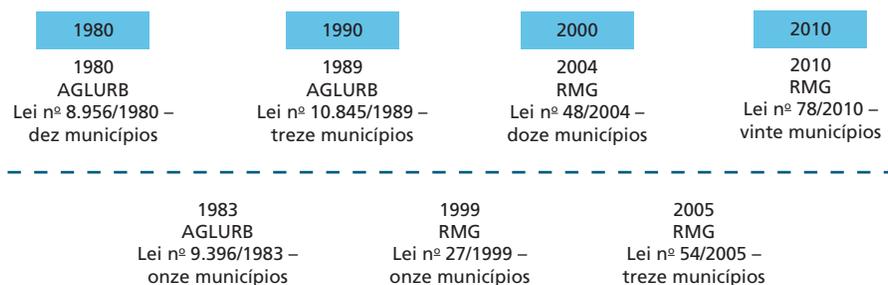
Dez anos após o advento da Constituição do Estado de Goiás, a Lei Complementar nº 27/1999 criou, de fato, a Região Metropolitana de Goiânia, inicialmente composta por onze municípios. Esta mesma lei complementar instituiu a Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (RDIG), composta por sete municípios.²

Antes de ser instituída oficialmente como região metropolitana, essa unidade territorial já vinha sendo objeto de planos e programas que procuravam assumir e problematizar a questão da aglomeração urbana, levando à criação do Aglomerado Urbano de Goiânia (AGLURB), na década de 1980, com dez municípios, embrião da RMG.

De sua instituição à atualidade, a RMG sofreu diversas modificações, passando em 2010 a ser composta por vinte municípios.³ O mapa 1 mostra as diversas alterações e a evolução dos limites administrativos da RMG de 1999 a 2010. A figura 1 expressa a trajetória temporal da institucionalização do espaço metropolitano, demarcando também a constituição do Aglomerado Urbano de Goiânia e as modificações na composição da RMG desde sua criação, em 1999.

FIGURA 1

Linha do tempo: formação do espaço metropolitano da RMG



Fonte: Secretaria de Estado da Casa Civil de Goiás.

Elaboração: Débora Ferreira da Cunha.

3.2 Arranjos institucionais para gestão da RMG

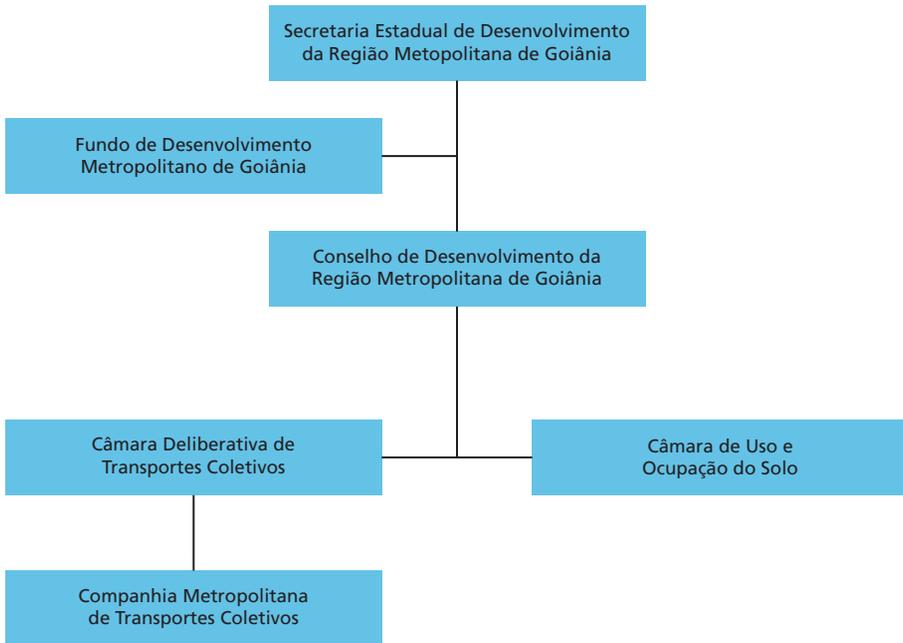
O atual arranjo formal de gestão da RMG foi instituído pela lei que o criou e é composto por várias instâncias de gestão e instrumentos de planejamento: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro), Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), Câmara Temática de

2. A Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (RDIG) foi revogada pela Lei Complementar nº 87, de 7 de julho de 2011 (Artigo 1º, inciso I).

3. Modificação dada pela Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010.

Uso e Ocupação do Solo, Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Fundemetro) e Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – previsto na Constituição do Estado de Goiás de 1989. A figura 2 traz a síntese do arranjo institucional da gestão metropolitana da RMG.

FIGURA 2
Institucionalidade responsável pela gestão metropolitana



Fonte: Goiás (1999).
Elaboração: Débora Ferreira da Cunha.

O Codemetro é a instância de caráter normativo e deliberativo responsável pela gestão metropolitana.⁴ Este conselho foi previsto para funcionar a partir de câmaras temáticas correspondentes às funções públicas de interesse comum (FPICs) consideradas na lei, tendo sido criadas naquele momento duas câmaras temáticas: a Câmara de Uso e Ocupação do Solo e a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos. Porém, apenas a CDTC foi instalada e funciona ativamente, tendo sob sua subordinação a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos.

Em 2000, foi criado o Fundemetro (Decreto nº 5.192), tendo como área de abrangência todos os municípios que compõem a RMG.

4. A instituição do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) foi prevista na Lei Complementar nº 27/1999, mas sua criação e a definição de suas competências se deram por meio do Decreto nº 5.193/2000.

A instituição responsável pela gestão do Fundemetro e do Codemetro passou por três alterações de 1999 à atualidade. Primeiramente, pertencia à Gerência de Acompanhamento dos Programas Metropolitanos, da Secretaria de Estado de Planejamento e Desenvolvimento (SEPLAN). No período 2005-2011, ficou a cargo da Secretaria de Estado das Cidades,⁵ estrutura que foi renovada em 2011, quando foi criada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG), ficando a presidência do Codemetro e a gestão do Fundemetro a cargo do secretário de estado de desenvolvimento da RMG.⁶

Além das instâncias de gestão da RM mencionadas, foi instituída, em 2001, a RMTTC⁷ como unidade sistêmica regional, composta por todas as linhas e todos os serviços de transportes coletivos que servem ou que venham a servir ao município de Goiânia e aos dezessete municípios da RMG.⁸ A gestão da RMTTC é de responsabilidade da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos, companhia que é revestida de poder de polícia e subordinada à Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos.

A definição de tal arranjo, visando fortalecer a gestão de FPICs na RMG, teve amparo na Constituição do Estado de Goiás e na Lei Complementar nº 27/1999. A Constituição estadual, em seu Artigo 90, § 2º, considera como funções públicas de interesse comum os seguintes itens: transporte e sistema viário; segurança pública; saneamento básico; ocupação e uso do solo; abertura e conservação de estradas vicinais; aproveitamento dos recursos hídricos; distribuição de gás canalizado; cartografia e informações básicas; aperfeiçoamento administrativo e solução de problemas jurídicos comuns; outras definidas em lei complementar. Além disso, o texto constitucional prevê que “as diretrizes do planejamento das funções de interesse comum da Região Metropolitana de Goiânia serão objeto do Plano Diretor Metropolitano” (Goiás, 1989).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 27/1999, em seus Artigos 2º e 3º, define como diretriz a integração dos municípios da RMG em um sistema de gestão metropolitano, com o intuito de associar a organização, o planejamento e a execução de FPICs, observando os princípios da autonomia municipal e da cogestão entre os poderes públicos estadual e municipal e a sociedade civil. Foram consideradas como de interesse comum as atividades “que atendam a mais de um município, assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam,

5. Lei Complementar nº 53/2005.

6. Lei Complementar nº 87/2011.

7. Lei Complementar nº 34/2001.

8. Apenas dois municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) não integram a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTTC): Caturai e Inhumas.

de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supramunicipais” (Goiás, 1999).⁹

Ademais, essa lei estabeleceu como atribuição do estado de Goiás:

Oferecer assessoramento técnico e administrativo ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia; acompanhar técnica e financeiramente a execução dos estudos, projetos, obras e atividades aprovadas e declaradas de interesse comum pelo Codemetro, bem como supervisionar sua compatibilização intermunicipal e intersetorial (Goiás, 1999).

Tais elementos permitem afirmar que, do ponto de vista de legal, há amparo à gestão das FPICs na RMG, bem como instâncias de gestão articuladas para tal, especialmente para a função transporte.

3.3 Gestão metropolitana na legislação orçamentária do estado

Quanto à inserção da gestão metropolitana na legislação orçamentária do estado de Goiás, observam-se alguns programas e ações desde o início dos anos 2000: o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003 instituiu o Programa da Região Metropolitana de Goiânia – Metrópole Cidadã, com ações que integravam nove secretarias, cinco agências e seis fundos. O PPA 2004-2007 propunha, por meio da SEPLAN, apenas um programa, denominado de Região Metropolitana de Goiânia – Metrópole Contemporânea, e onze ações para tratar as questões metropolitanas da RMG – relacionadas à coordenação, ao gerenciamento e a alguns projetos pontuais, como a pavimentação de rodovia (duplicação) e um teleporto. O PPA 2008-2011, por meio da Secretaria das Cidades, indicava três programas e quatorze ações integradas à Metrobus S. A. e ao Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás (Protegegoiás), contemplando questões relacionadas ao transporte coletivo da RMG – denominados de Programa para Mobilidade na Região Metropolitana e Municípios de Médio Porte e Programa de Planejamento e Infraestrutura Metropolitana –, como subsídios ao cidadão, mobilidade, acessibilidade, circulação não motorizada, infraestrutura e manutenção.

Atualmente, no PPA 2012-2015, a SEDRMG conta com três programas e vinte ações, visando ao ordenamento do território, ao transporte e à mobilidade urbana. O PPA apresenta também outras dez ações que visam atender à RMG em questões relacionadas às áreas de abastecimento de água, cultura, saúde, desenvolvimento regional, segurança pública, transporte e infraestrutura; apresentando, inclusive, contrapartidas financeiras por meio das secretarias, das empresas e dos,

9. O Artigo 5º da Lei Complementar nº 27/1999 dispõe que as funções públicas de interesse comum (FPICs) serão definidas pelo Codemetro “entre os campos funcionais previstos nos incisos I a VIII do art. 90 da Constituição Estadual e mais os seguintes: planejamento; política de habitação e meio-ambiente; desenvolvimento econômico; promoção social; modernização institucional” (Goiás, 1999).

fundos ligados às respectivas áreas. A justificativa apresentada para a criação destes programas centra-se em atenuar os problemas e os conflitos consequentes do processo de metropolização que aprofundam a desigualdade social.

No âmbito do Programa de Ação Integrada de Desenvolvimento (PAI) do governo estadual, que é uma integração dos principais programas do PPA 2012-2015 – cuja execução receberá as prioridades da administração pública –, a SEDRMG conta com dois programas: Implantação do VLT e Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia.

Com a implementação do programa de desenvolvimento da RMG, pretende-se obter um espaço regional socialmente estruturado, definindo-se o seu papel, nos contextos regional e nacional, de uma metrópole moderna, justa e sustentável. Entre as ações propostas, estão a elaboração do Plano Diretor da Região Metropolitana de Goiânia, e a elaboração do projeto e a construção da Estação Cerrado – centro gastronômico 24 horas na antiga rodoviária de Goiânia – e a reestruturação da nova Praça Cívica.

Por sua vez, o Programa de Transporte e Mobilidade Urbana da RMG está fundamentado no apoio às ações de melhoria das atuais condições de mobilidade urbana e de acesso ao serviço de transporte coletivo público, com convergência para integração de políticas urbanas e sociais da RMG. O programa de implantação do VLT prevê a implantação de um sistema de transporte coletivo com tecnologia ferroviária urbana tipo VLT no traçado do atual sistema de trânsito rápido de ônibus (BRT – *bus rapid transit*) Eixo Anhanguera, que apresenta saturação operacional.

Proposto para ser efetivado por meio de parceria público-privada (PPP), a estimativa orçamentária do Projeto VLT – Eixo Anhanguera é de R\$ 1,3 bilhão, envolvendo recursos públicos (municipais, estaduais e federais) da ordem de R\$ 715 milhões, sendo, aproximadamente, R\$ 300 milhões do orçamento do estado de Goiás, obtidos via instituições financeiras e operações oficiais de créditos; outros R\$ 200 milhões do orçamento estadual, aportados por meio do Fundo Especial do VLT; e R\$ 216 milhões originados do PAC Mobilidade – Grandes Cidades.

De modo geral, a execução financeira dos programas que envolvem ações para a RMG, presentes nos PPAs de 2000 a 2015, pode ser considerada baixa. Em resumo, dos quatro períodos considerados, observa-se nos dois primeiros (2000-2003 e 2004-2007) que, inicialmente, foram integradas ações de interesse comum, envolvendo vários órgãos e fundos, os quais possibilitaram maior execução das metas programadas: respectivamente, 40,2% e 20,9%. No período seguinte (2008-2011), a execução orçamentária ficou abaixo de 0,5%, destacando-se que, neste PPA, as ações pouco se integravam com as áreas consideradas anteriormente, pois o planejamento foi totalmente direcionado para as áreas de transporte e mobilidade urbana. Finalmente, o PPA 2012-2015 registra uma execução financeira

de 2% do valor orçado, envolvendo ações relacionadas à saúde e ao transporte. Comparando-se proporcionalmente as ações destinadas às questões metropolitanas em relação ao Orçamento Geral do Estado (OGE), no período 2004-2007, constata-se que representaram apenas 1,4%; de 2008 a 2015, menos de 0,5%.

4 AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA NA RMG

4.1 A governança a partir da análise dos arranjos de gestão

Conforme esboçado ao longo deste texto, o arranjo institucional de gestão da RMG pode ser considerado um sistema consolidado de gestão, contando com vários instrumentos e instâncias de gestão metropolitana, como o Codemetro, o Fundemetro, a CDTC, a RMTC, a CMTC e a Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo. A atual gestão estadual considera a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia, previsto na Constituição do Estado de Goiás de 1989, uma de suas ações estruturantes, com previsão orçamentária no PPA 2012-2015 e processo de elaboração iniciado pela SEDRMG.

Ao longo de seus treze anos de existência, esse sistema de gestão metropolitana passou por várias alterações na composição das instâncias que o integram – via edição de leis específicas –, bem como na instituição que o coordena: inicialmente, a SEPLAN; depois, a Secretaria das Cidades e, mais recentemente, a SEDRMG.

Curioso observar, porém, que a única instância de gestão prevista que funciona ativamente é a Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos, que tem sob sua subordinação a Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos.

Não há registros de realização de reuniões e deliberações do Codemetro e/ou de atividades relacionadas ao planejamento das funções de interesse comum entre o estado e os municípios da RMG. Este conselho realizou, no período 2000-2012, apenas duas cerimônias para posse de seus membros. Tampouco há registros de recursos financeiros e movimentação do Fundemetro.

Na prática, o transporte é a única função pública de interesse comum executada no âmbito do sistema de gestão da RMG desde a década de 1980. Em 1984, foi elaborado o Plano Diretor de Transporte Urbano de Goiânia; em 2004, o Plano Diretor de Transporte Coletivo da RMG (PDSTC-RMG), cuja base foi a *Pesquisa de origem e destino da RMG*, realizada em 2000, e suas atualizações. Em 2006, com aprovação da CDTC, o PDSTC-RMG foi atualizado e definido como instrumento executivo orientador da política de transporte coletivo para toda a RMTC, cabendo em especial à CMTC e aos municípios a observância de princípios, diretrizes, objetivos, metas e ações nele definidas – caracterizando-se como o único instrumento de gestão em pleno funcionamento na RMG.

Além do transporte, destaca-se uma iniciativa com caráter de política metropolitana na área ambiental, no âmbito do Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte, que – embora envolva outros municípios não integrantes da RMG – estabelece uma pactuação ambiental entre Goiânia e Goianira – enfocada como política metropolitana reconhecida no Plano Diretor de Goiânia. No mesmo sentido, há o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (CBMP), de caráter consultivo e deliberativo, que – embora não tenha caráter metropolitano – conta com uma área de abrangência da hidrografia que envolve 38 municípios do centro-sul de Goiás, dezesseis deles situados na RMG.

No âmbito dos instrumentos de planejamento municipais, cabe destacar que quase todos os municípios da RMG já elaboraram seus planos diretores – quinze dos vinte municípios –, sendo que dezesseis receberam apoio institucional do governo estadual – com aporte de recursos por meio do programa Cidade pra Gente (PPA 2007-2010) – e dois, além do apoio estadual, receberam recursos do Ministério das Cidades/Orçamento Geral da União (MCidades/OGU) e do programa Habitar Brasil, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atualmente, há quinze municípios com plano diretor aprovado em lei e outros dois que concluíram o plano, mas não editaram a lei.

No entanto, nenhum desses planos diretores abrange ações de planejamento com o propósito de resolver os problemas metropolitanos, uma vez que buscam solucionar apenas os problemas de caráter local. Conforme conclusão da pesquisa do Ministério das Cidades, Rede Planos Diretores Participativos (RPDP), “a única política com sinergia suficiente para articular os municípios metropolitanos está relacionada à Rede Metropolitana de Transporte” (Moysés, Borges e Kallabis, 2011).¹⁰

Outro destaque se deve à Política Nacional de Habitação (PNH), que condicionou o planejamento habitacional como etapa obrigatória para o acesso aos recursos públicos. Embora não haja exigência legal para que a PNH se torne lei, o estado de Goiás aderiu à esta, e dos vinte municípios da RMG, dezenove receberam recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para elaboração de seu Plano Local de Habitação de Interesse Social. Até o momento, seis municípios concluíram, dez municípios concluíram parcialmente, três estão elaborando e apenas um não recebeu recursos federais – Brazabrantes, município integrado à RMG em 2010.

Tal observação deixa evidente, mais uma vez, o entendimento de que o pacto federativo ensejado pela CF/88 estimula a ação local/municipal em detrimento do planejamento integrado – nas palavras de Moura (2004), “um padrão localista de políticas públicas”.

10. Pesquisa Rede Planos Diretores Participativos (RPDP), do Ministério das Cidades (MCidades), que avaliou cinco municípios da RMG (Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e Hidrolândia) (Moysés, Borges e Kallabis, 2011).

Analisando os desafios e as possibilidades para a gestão metropolitana na RMG, Santos (2008) apurou, em seu trabalho de pesquisa de mestrado, com base em entrevistas com representantes de quatro municípios da RMG – Aparecida de Goiânia, Goiânia, Senador Canedo e Trindade, os mais conurbados e expressivos –, que a ausência de um projeto político de planejamento urbano desenvolvido para a RMG dificulta a busca de soluções para os vários problemas que afligem a população metropolitana. Por exemplo, “a elaboração de planos setoriais de intervenção nas questões de infraestrutura, transporte, saúde, educação, emprego e renda” e o “planejamento orçamentário dos municípios para as questões metropolitanas” (Santos, 2008, p. 105-106).

No mesmo sentido, uma pesquisa feita pelo Instituto Serpes, nos Fóruns Agenda Goiás 2005-2015 e Agenda 21 Estadual, evidenciou como Goiânia vem sofrendo com as consequências do fluxo da população dos municípios vizinhos, na perspectiva de atendimento de demandas e serviços oferecidos por esta cidade; uma vez que estes municípios não conquistaram sua autossuficiência e autonomia na gestão dos seus problemas institucionais e administrativos. E o crescimento das demandas sobre Goiânia tem sido inversamente proporcional à capacidade de responder às necessidades da população, gerando crescente insatisfação e exclusão, devido à ausência de planejamento e às dificuldades de gestão dos municípios vizinhos que, cada vez mais, se tornam dependentes de Goiânia.

Tomando como ponto de partida o contexto nacional de expansão da metropolização institucionalizada no Brasil a partir da CF/88, conjugada ao esvaziamento da questão metropolitana no campo das políticas públicas, à fragilização e à fragmentação da gestão destes espaços – o que Costa (2012, p. 5) denomina de “ambivalente avanço do processo de metropolização, em suas diferentes facetas” –, tecem-se algumas considerações sobre o arranjo institucional de gestão da RMG.

A Lei Complementar nº 27/1999 propôs uma complementação das FPICs previstas na Constituição do Estado de Goiás de 1989 e novos institutos para a integração da execução destas funções: “concessão, permissão ou autorização do serviço à entidade estadual, quer pela constituição de entidade de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de ajustes, venham a ser estabelecidos” (Goiás, 1999). Todos estes mecanismos normativos e de engenharia previstos permitem afirmar que a RMG tem um bom arranjo institucional de governança metropolitana, mas que a governança democrática é frágil e, na prática, tais arranjos não funcionam. Esta constatação coincide com a tônica das análises em contexto nacional, como a realizada por Gouvêa (2005), segundo o qual “um aspecto comum a todas as regiões metropolitanas no Brasil é que, apesar de existirem legalmente, na prática elas ainda não funcionam”.

Entre as razões para tal, Gouvêa (2005) destaca a ausência de tradição de cooperação interinstitucional na formação política e administrativa brasileira, a visão imediatista dos gestores públicos e os conflitos nas relações entre os entes federativos – principalmente estados e municípios –, devido à dificuldade de acordo entre forças políticas. Além disso, não existe motivação para identificar os problemas metropolitanos de interesse comum, exceto quando a gravidade da questão ou a pressão popular exige a articulação municipal.

O ideário municipalista preconizado pela CF/88 orienta os processos de descentralização e os modelos de gestão das políticas públicas locais, em detrimento do desenvolvimento de uma cultura do regional. Em consequência, as incipientes práticas para a gestão de funções públicas de interesse comum, desenvolvidas por conjuntos de municípios, constituem-se basicamente em estratégias no interior de políticas setoriais para o enfrentamento das ações públicas que transcendem os limites do *local* (Moura, 2004).

Esse padrão localista de políticas públicas se evidencia fortemente na RMG, que – embora ainda não tenha elaborado seu Plano Diretor Metropolitano e tenha instituído a Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo, que não funciona ativamente – registra várias ações de planejamento urbano em nível municipal.

Como destacado ao longo deste texto, a função transporte é a única com gestão metropolitana na RMG – com destaque para o *case* RMTC/Consórcio RMTC, que representa a atuação conjunta e consorciada das concessionárias privadas do sistema na operação da Central de Controle Operacional (CCO), na prestação do Serviço de Informação Metropolitano (SIM) e nas atividades de gestão, operação e manutenção dos terminais de integração da RMTC.

Para o poder público, o Consórcio RMTC representa a reformulação do modelo de gestão do transporte na RMG, consórcio este que veio para melhorar a eficiência do serviço à população e para que o transporte fosse tratado de uma forma única. Gestores da CMTC consideram que a centralização da gestão das operadoras privadas com a criação deste consórcio beneficiou o controle e a fiscalização pelo poder público, já que, a qualquer momento, é possível monitorar qualquer veículo nas ruas.

Outro destaque na política metropolitana de transportes da RMG é a estratégia do governo estadual, lançada em 2005, para a provisão de tarifa subsidiada aos usuários da linha 001: Eixo Anhanguera – operada pela estatal Metrobrus – e para as linhas semiurbanas – alimentadoras da linha 001 –, integrantes da RMTC. Desde 2005, o Sistema Integrado de Transportes Coletivos da RMTC (SIT-RMTC) opera com tarifa única e disponibiliza pelo menos três modalidades de integração – física, espacial e tarifária – das diferentes linhas que compõem a rede de transporte.

No entanto, a RMG cresceu muito e continua crescendo acima da média do estado, e o serviço de transporte coletivo não acompanhou as mudanças de crescimento da cidade e da região. Como na maioria das capitais brasileiras, em Goiânia a questão da mobilidade é um fator preocupante e o transporte público da RMG é deficitário, tendo experimentado graves crises nos últimos anos, a despeito dos investimentos que tem recebido, tanto para gestão e operação dos serviços – Consórcio RMTTC e renovação da frota – quanto em infraestrutura – reforma de terminais e implantação de corredores de transporte.

4.2 A governança a partir da visão de atores e agentes

Visando avaliar qualitativamente a política metropolitana na RMG, foi realizada uma pesquisa de opinião – no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil –, entre janeiro e fevereiro de 2013, com alguns dos principais atores que representam os setores públicos, privados e da sociedade civil organizada, e que participam da gestão e da governança metropolitanas na RMG.

Para realização dessa pesquisa, foram identificados 45 nomes que representam os três setores citados, tendo sido definidos: no setor público, além dos vinte prefeitos que compõem a RMG, outros nove atores públicos; no setor privado, quatro atores que representam áreas importantes para a gestão e a governança metropolitanas; e na sociedade civil organizada, doze atores. Do universo de 45 representantes identificados, foram selecionados doze representantes para realização das entrevistas, dos quais sete do setor público – apenas dois prefeitos –, dois do setor privado e três da sociedade civil organizada.

Os resultados confirmaram as discussões levantadas anteriormente sobre a governança e a gestão metropolitana da RMG. Em termos de articulações relevantes de atores e agentes da dinâmica metropolitana, a pesquisa confirmou o destaque do Fórum de Mobilidade Urbana de Goiânia, iniciativa da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi), que tem como objetivo contribuir com a melhoria da mobilidade urbana, impulsionando a efetivação dos projetos BRT Norte-Sul e VLT Eixo Anhanguera, entre outros.

Entretanto, não se verifica uma *cultura do regional* na RMG, os atores sociais, políticos e os agentes econômicos não se reconhecem neste arranjo institucional de gestão metropolitana. Todos os entrevistados, quando perguntados se existe participação da sociedade civil na gestão da RMG, disseram

Não. A participação social contribuiria para equacionar muito dos problemas. Pelo menos, aumentaria a consciência coletiva sobre os gargalos a serem superados. A falta de participação social prejudica o sentimento de pertencimento, na medida em que este sentimento é importante para construir uma identidade metropolitana.¹¹

11. Projeto Governança Metropolitana, entrevistado nº 12: ator da sociedade civil.

Sobre as FPICs que se destacam por experiências relevantes na RMG, houve certa convergência nas respostas, apontando a função transporte como destaque na gestão metropolitana. Porém, enfatizaram que “apesar das fragilidades, as articulações em torno do transporte coletivo são uma experiência relevante, mas insuficiente, já que os desafios que se colocam cotidianamente vão para além dos transportes coletivos”.¹² Os setores público e da sociedade civil também destacaram a ausência de articulações em torno de algumas FIPCs, como saúde, segurança pública, educação, saneamento básico e questões ambientais.

Interessante observar que, na opinião dos atores que representam os três setores, não há concordância sobre as articulações existentes para gestão das funções destacadas.

Não existe esta articulação. O fato das câmaras temáticas do Codemetro nunca terem sido implementadas evidencia a falta de interesse político na sua implantação. Este fato, enquanto existir, vai dificultar o encaminhamento de estratégias de articulação política (prefeitos), técnica (servidores municipais) e social (atores da sociedade civil).¹³

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se neste trabalho analisar a gestão e a governança metropolitanas na RMG, por meio do estudo dos arranjos de gestão institucionalizados, bem como da inserção desta região metropolitana no orçamento estadual. Em complementação, realizaram-se entrevistas com atores e agentes atuantes na RMG, buscando identificar sua visão acerca da governança e da gestão metropolitana.

Os resultados mostram que o arranjo institucional identificado na RMG ainda não cumpre o papel da gestão metropolitana – por falta de funcionamento das câmaras temáticas; por questões políticas; por falta de uma cultura regional/metropolitana; pela ausência de participação social; e por falta de prioridades, programas, ações e recursos destinados para as questões metropolitanas. Por seu turno, as outras articulações no âmbito metropolitano destacadas vêm contribuindo para a gestão metropolitana por meio de planejamento de transportes – PDSTC-RMG –, projetos viários, investimentos e discussões com a sociedade civil organizada.

Nesse sentido, a única FPIC com gestão efetiva é o transporte, que se destaca por experiências relevantes de gestão na RMG e que vem sendo administrado pela CMTC por meio de um arranjo de gestão envolvendo setor público (estado e municípios) e privado (concessionárias). Neste arranjo, evidencia-se o Consórcio RMTC, que representa a atuação conjunta e consorciada das concessionárias privadas, por meio de um serviço pautado em uma estratégia tecnológica avançada, que demonstra claramente a priorização da eficiência de gestão em busca do aumento da lucratividade das empresas participantes da rede – a lógica de mercado.

12. Entrevistado nº 12: ator da sociedade civil.

13. Entrevistado nº 12: ator da sociedade civil.

Do ponto de vista do planejamento orçamentário, considerando-se o período 2000-2015, percebe-se que o governo do estado de Goiás planejou, por meio de seus PPAs, programas e ações que atendessem à RMG – considerando as funções de interesse comum –, com o intuito de implementar uma gestão compartilhada para atender a desigualdades e conflitos presentes no território metropolitano. Mas, ao longo do período considerado, percebe-se que o planejamento para as questões metropolitanas foi sendo direcionado especificamente para uma função: o transporte coletivo urbano, que, desde a criação da RMG, foi a função que conseguiu se estruturar e funcionar, no âmbito da gestão metropolitana. Porém, a execução financeira dos programas que envolvem ações para a RMG é baixa.

Em suma, na RMG não se verifica uma *cultura do regional*. Pode-se constatar nas entrevistas com atores sociais, políticos e agentes econômicos da RMG que estes não se reconhecem no arranjo institucional de gestão metropolitana. Apesar disso, os atores da sociedade civil organizada consideram o Codemetro e o Fórum de Mobilidade Urbana instâncias de articulações mais relevantes para a gestão metropolitana na RMG e afirmam que se a estrutura do Codemetro “fosse ativada, seria um importante canal de articulação da sociedade civil”.

Em síntese, apesar de existir em estrutura institucional e arcabouço legal bastante abrangentes, é possível avaliar a governança metropolitana da RMG como frágil. No entanto, pode-se afirmar que a criação da SEDRMG, em 2011, a reativação do Codemetro, em dezembro de 2012, e o início do processo para a elaboração do PDRMG podem cumprir um papel importante para fortalecimento da gestão e da governança metropolitanas, abrindo perspectivas otimistas quanto à implementação das câmaras temáticas e à efetivação da participação social no arranjo institucional da RMG.

REFERÊNCIAS

- ALVES, T. M.; CHAVEIRO, E. F. Metamorfose urbana: a conurbação Goiânia-Goianira e suas implicações socioespaciais. **Revista geográfica acadêmica**, v. 1, n. 1, p. 95-107, 2007.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>.
- COSTA, M. A. **A questão metropolitana no Brasil**: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações. Brasília: Ipea, 2012.
- GOIÁS. Constituição do Estado de Goiás de 1989. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1989. Disponível em: <http://www.gabinetcivil.goias.gov.br/constituicoes/constituicao_1988.htm>.

_____. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 1999.

GOUVÊIA, R. G. **A questão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS; GOIÁS. **Produto Interno Bruto dos Municípios Goianos 2010**. Goiânia: IMB; SEGPLAN, dez. 2012. Disponível em: <<http://tinyurl.com/pibmun2010GO>>.

MOYSÉS A. (Org.). Como anda Goiânia. *In*: LIMA, J. J. F.; MOYSÉS, A. (Orgs.). **Como andam Belém e Goiânia**. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora; Observatório das Metrôpoles, 2009. v. 11. p. 85-121. (Série Como andam as regiões metropolitanas).

MOYSÉS, A.; BORGES, E. M.; KALLABIS, R. P. Relatório estadual de avaliação dos planos diretores participativos dos municípios do estado de Goiás (CD-ROM). *In*: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2011.

MOURA, R. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. **GEOUSP: espaço e tempo**, São Paulo, n. 16, p. 17-30, 2004.

SANTOS, S. S. R. **Relações institucionais na gestão do espaço metropolitano: o caso do município de Goiânia**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LIMA, M. R. S. **Inovação tecnológica e percepção dos beneficiários do transporte coletivo público na Região Metropolitana de Goiânia**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Faculdades Alfa, Goiânia, 2012.

MELO, L. F. Caracterização da rede metropolitana de transporte coletivo de Goiânia. **Boletim conjuntura econômica goiana**, Goiânia, n. 18, out. 2011.

MOYSÉS A. (Org.). **Análise das regiões metropolitanas do Brasil: como anda a metrópole goianiense**. Goiânia: GERPUR-GO/UCG/SEPLAN, 2005. Acesso em: 10 abr. 2008.

MOYSÉS, A; BORGES, E. M.; CUNHA, D. F. O estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010. **Boletim informativo do Observatório das Metrôpoles/INCT-CNPq**, ano 3, n. 196, p. 1-27, 3 ago. 2011. Disponível em: <www.observatoriodasmetrosoles.net>.

VIANA, J. L. R.; ARRAIS, T. D. **Espacialização e análise dos recursos provenientes de receitas próprias e convênios com o governo federal para os municípios da Região Metropolitana de Goiânia, entre 2008 e 2010**. *In*: ENCONTRO DE GEOGRAFIA (ENG). Belo Horizonte, 2012.

DUAS DÉCADAS DE REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: O LENTO PROCESSO PARA IMPLEMENTAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA

Andressa Brito Vieira*
Mayara Silva Oliveira*
Mônica Teixeira Carvalho*

1 INTRODUÇÃO

A Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís, no estado do Maranhão, constituiu-se nas últimas décadas em uma grande aglomeração urbana, legalmente instituída como Região Metropolitana, que apresentou intensivamente um crescimento demográfico e espacial a partir da década de 1970, com reflexos significativos na apropriação do espaço urbano pela população, produzindo, desta forma, problemas ambientais diversos, degradação dos solos urbanos, falta de saneamento básico, mobilidade urbana inadequada e outras agressões que atingiram, no último século, níveis inadmissíveis.

Os problemas transbordam os limites de cada município pertencente a essa região, devido ao constante fluxo de pessoas e à acelerada dinâmica dos serviços entre eles. As resoluções para tais problemas não conseguem mais ser encontradas pelas administrações isoladamente, o que mostra a necessidade da construção de um arranjo institucional que possibilite a gestão compartilhada entre os municípios, com o intuito de vislumbrar soluções para as funções públicas de interesse comum (FPICs).

Nesse contexto, este trabalho analisa os entraves e as perspectivas para a implementação da gestão compartilhada entre os municípios da Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL), a partir da caracterização da RM e de alguns de seus problemas socioambientais e do debate acerca da legislação vigente,¹ incluindo o mapeamento do desenho institucional.

* Pesquisadora do Projeto Governança Metropolitana no Brasil, no Ipea.

1. O território maranhense abrange três unidades metropolitanas institucionalizadas: Região Metropolitana do Sudoeste Maranhense, Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) da Grande Teresina e Região Metropolitana da Grande São Luís (RMGSL). Esta última área – estudo deste capítulo – é constituída pelos municípios da Microrregião da Aglomeração Urbana de São Luís (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) e Alcântara, município pertencente à Microrregião Litoral Ocidental Maranhense. Esta região metropolitana (RM) é regulamentada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 038/1998 e recebe nova redação por meio da LCE nº 069/2003.

Tendo como norte a necessidade da implantação da gestão metropolitana para a efetivação da política urbana – planejamento, gestão e ordenamento – via plano diretor metropolitano, este capítulo apresenta-se estruturado em quatro itens, além desta introdução e das considerações finais.

Na seção 2, procura-se pontuar resumidamente o processo de formação acelerada do espaço metropolitano e os problemas socioambientais decorrentes, analisando-se a interação entre os municípios que integram a RMGSL.

Na seção 3, apresenta-se o histórico de formulação de legislação dessa RM e problematiza-se sua insuficiência para a implantação da gestão metropolitana.

Em seguida, na seção 4, apresentam-se as instituições do poder público relacionadas diretamente às questões metropolitanas, explicitando suas ações e, ainda, pontuam-se algumas iniciativas desenvolvidas por entidades da sociedade civil organizada voltadas para discussão da implantação da gestão metropolitana e execução de políticas públicas.

Por fim, na seção 5, realiza-se um balanço do quadro atual da RMGSL, no que tange à efetivação da gestão metropolitana da RMGSL, à luz do exposto nas seções anteriores.

2 CARACTERIZAÇÃO DA RMGSL: FORMAÇÃO ACELERADA DO ESPAÇO METROPOLITANO E PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS

A RMGSL ocupa a 18ª posição em população residente e a 22ª em produto interno bruto (PIB) entre as 59 unidades metropolitanas institucionalizadas no Brasil. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base no Censo de 2010, a RMGSL reúne 1.331.181 habitantes, concentrando 20,25% da população total dos 217 municípios maranhenses, com um PIB a preços correntes de R\$ 18,973 bilhões.

No que se refere à dinâmica populacional e à formação do território pela expansão urbana na RMGSL, segundo Burnett (2012, p. 34):

a base da ocupação espacial da Ilha está calcada na dinâmica produtiva do estado, que gira em torno de recursos públicos e do poder de atração populacional da capital definindo, assim, seu padrão de metropolização. Neste contexto, os dois principais processos de urbanização de São Luís acontecem sob a égide de programas habitacionais do governo federal, o primeiro sob o regime militar dos anos 1970, o segundo na gestão de centro-esquerda da primeira década do século XXI.

Na década de 1970, com a implantação de empreendimentos de grande porte – fábrica de alumínio do Consórcio de Alumínio do Maranhão (Alumar), porto exportador do Itaqui e ferrovia Carajás, da Companhia Vale do Rio do Doce –, a cidade de São Luís inchou, acelerando o crescimento e ampliando a

urbanização de áreas próximas, interligando núcleos vizinhos. Esta continuidade urbana, que abrange vários núcleos subordinados a municípios diferentes, gera problemas específicos que demandam solução uniforme e comum, ou seja, exige gestão obrigatoriamente compartilhada.

Essa continuidade urbana é chamada de conurbação, processo que seguramente dá identidade à metropolização e mesmo à urbanização na Ilha do Maranhão. Assim, o processo de conurbação realiza a acumulação e a reprodução do capital, que demonstra a dialética da formação metropolitana. Souza (1994, p. 42) destaca que “é indiscutível a necessidade de aprofundar o entendimento da relação entre o processo capitalista ou o desenvolvimento do modo de produção capitalista e a concentração urbana”.

As RMs surgem nesse contexto como produtos espaciais específicos, que, por sua vez, apresentam claramente problemas sociais urbanos, tais como: desemprego, insegurança, violência, falta de política habitacional, mobilidade urbana ineficiente, que não se restringem somente às fronteiras territoriais dos municípios que a constituem, aspectos inerentes à realidade da RMGSL.

Desde o final da década de 1970, a chegada dos equipamentos de infraestrutura e das grandes indústrias minerais à Ilha do Maranhão implicou o deslocamento compulsório de povoados rurais; fortes impactos ambientais; alterações no modo de vida dos moradores; e ameaças constantes de novos deslocamentos (Sant’Ana Júnior e Silva, 2009). A cidade configurava-se, então,

flagrantemente inchada, agora com hotéis cinco estrelas, lojas de departamentos, Alumar, Cia. Vale do rio Doce, Porto do Itaqui, enobrecimento da zona litorânea e ereção de prédios com linhas modernas, em fino contraste com os velhos casarões azulejados, e hoje decadentes que ajudaram a receber o título de 4ª cidade mais importante do Brasil, no início do século XIX (Ribeiro Júnior, 2001, p. 26).

Não se tem conseguido solucionar os problemas ambientais, como o desmatamento e a degradação do solo, resultantes da urbanização rápida e desordenada causada pelas profundas mudanças nos padrões de uso dos solos impostas pelas atividades humanas. As políticas públicas setoriais, de uma forma geral, vêm apresentando pouca capacidade de resposta aos problemas ambientais e urbanos com escala metropolitana, destacando-se aqui a habitação e o transporte.

Observa-se que, frequentemente, as políticas de habitação são revestidas de “políticas sociais” para articular interesses políticos, ideológicos e econômicos e atender a uma situação de urgência: o agravamento da questão da habitação e o aumento das tensões sociais. São exemplos os programas como Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). É importante ressaltar que, nas áreas de implantação destas unidades uni e plurifamiliares, há um acelerado processo de urbanização e crescimento populacional.

Essa forma extremamente simplista está pautada na habitação em termos quantitativos, ignorando que há uma inter-relação entre a habitação e as redes de infraestrutura (água, esgoto, energia elétrica, drenagem pluvial, pavimentação) e os serviços urbanos coletivos (educação, saúde, abastecimento, transporte coletivo, limpeza urbana), que vislumbrariam o aspecto qualitativo na RMGSL.

Um dos principais problemas dessas políticas de habitação tem sido o local em que são implantados esses apartamentos. Geralmente desmata-se uma grande área verde, como é o caso das margens do rio Paciência, nas proximidades da estrada de Ribamar, nos limites dos municípios de São Luís e São José de Ribamar, onde se percebe o assoreamento do curso d'água, em decorrência do grande número de apartamentos construídos nas suas margens.

Nas periferias, a precariedade habitacional mantém-se, mesmo com a implementação de programas de construção para solucionar o déficit habitacional. Corrobora-se para um aumento da fragmentação urbana, produto da relação com as áreas ricas e bem servidas de infraestrutura. Na RMGSL, principalmente em São Luís, capital do estado, é notório o aumento dos condomínios fechados na malha urbana, procurados devido à sensação de segurança que supostamente trazem. Tal fenômeno é observado atualmente em outras metrópoles, que apresentam uma arquitetura defensiva com condomínios fechados, muros altos, alarmes e seguranças armados, aparato que tem o intuito de repelir a presença dos indesejados (Bauman, 2006). E quem possui meios de adquirir uma habitação nestes padrões de segurança o faz.

Na área de transporte, destaca-se que a RMGSL conta com um sistema integrado, que facilita o deslocamento das pessoas residentes nos quatro municípios que a compõem. Este sistema, porém, apresenta algumas deficiências, como: número insuficiente de coletivos em algumas áreas, o que ocasiona a superlotação em horários de pico, bem como péssimas condições dos veículos, ocasionando o desconforto dos passageiros.

Atualmente, o grande número de veículos particulares circulando em horário de pico nas malhas viárias da região é o fator primordial para os congestionamentos, pois os deslocamentos tornam-se lentos e estressantes para os usuários do sistema de transportes, principalmente para os segmentos sociais menos favorecidos, que utilizam o transporte coletivo de qualidade precária.

O que se pode observar no cotidiano da região, principalmente na cidade de São Luís, é uma constante disputa entre os veículos e os pedestres, a qual aumenta constantemente, com o acréscimo continuado da frota automotora, atrelado à falta de uma política de planejamento urbano e de transporte capaz de se materializar em uma engenharia de tráfego hábil para minimizar este atrito (Alcântara Júnior e Selbach, 2009).

A fragilidade do espaço da Ilha do Maranhão, aliada ao excessivo acréscimo populacional e à ausência de políticas públicas de planejamento urbano, foi o ingrediente danoso responsável pela degradação ambiental a que são submetidos seus habitantes.

3 HISTÓRICO LEGAL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RMGSL E AS LACUNAS NA DEFINIÇÃO DE SEU SISTEMA DE GESTÃO

Para entender o processo de criação da RMGSL, é indispensável que se observe, pela via legal (Constituição federal, Constituição estadual, leis complementares), a consolidação da metropolização no Brasil.

Na década de 1970, mediante leis complementares federais, foram instituídas as primeiras RMs no país. Além da criação dos espaços metropolitanos, o governo federal também delimitou seu modelo de gestão e definiu os “serviços comuns de interesse metropolitano” (Costa, 2012). Neste primeiro momento, percebe-se que a instituição dos espaços metropolitanos foi realizada pela União, trazendo em seus dispositivos legais (leis complementares federais) instrumentos capazes de efetivar esta institucionalidade.

O estabelecimento das primeiras RMs brasileiras foi, portanto, promovido pela União, dentro de uma perspectiva de planejamento que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na agenda de desenvolvimento nacional, como um Sistema de Regiões Metropolitanas, numa perspectiva integradora do território (Costa, 2012, p. 8).

Com a Carta Magna de 1988, o poder constituinte originário estabeleceu, em seu Artigo 25, § 3º, que os

estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (p. 21).

Sendo assim, a instituição de novos espaços metropolitanos não é mais controlada pela União, passando os estados a figurar como únicos responsáveis para a criação de suas RMs, bem como pela formulação de modelos de gestão e definição de funções públicas de interesse comum.

A partir de então, verificam-se legislações estaduais diversificadas e heterogêneas quanto à definição da metropolização, para isto contribuindo a falta de normas, no plano federal, que orientem a criação e a gestão dessas regiões. Esta discussão tem sido tema de exaustivos debates entre os intelectuais e profissionais que tratam da temática metropolitana, questão que não será aprofundada neste trabalho.

Respalado pelo Artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados a competência de instituir as RMs, o processo de instituição

destas no estado do Maranhão ocorreu a partir da Constituição Estadual de 1989,² que criou a RMGSL, “com a abrangência, organização e funções definidas em lei complementar”, de acordo com o Artigo 19 do ato das disposições constitucionais transitórias (Maranhão, 1989).

A Lei Complementar Estadual (LCE) nº 038/1998 dispôs sobre a RMGSL, delimitando sua abrangência aos municípios da Ilha do Maranhão – São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa – e instituindo o Conselho de Administração e Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande São Luís (COADEGS). A lei vigente, Lei Complementar Estadual nº 069/2003, dá nova redação à lei complementar anterior, incluindo o município de Alcântara e deliberando sobre a nova composição do COADEGS.

A organização do conselho, com base na lei vigente, é apresentada com dezoito membros, da seguinte forma: prefeitos dos municípios e presidentes das Câmaras de Raposa, Paço do Lumiar, São José de Ribamar, Alcântara e São Luís; governador do estado do Maranhão; gerente de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão; representante da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão; secretário municipal indicado pelo prefeito de cada município.

Conforme preceitua a Constituição Estadual, a LCE nº 069/2003 orienta, em seu Artigo 2º, que a participação dos municípios componentes da RMGSL não implicará a seus governantes a perda de autonomia administrativa. Ao contrário do que muito se ouve do senso comum – e em alguns casos, dos próprios gestores políticos –, a integralização busca solucionar problemas de interesse comum, sem perpassar questões próprias de cada município da RMGSL.

Os municípios integrantes da RMGSL deverão, de acordo com o parágrafo único do Artigo 2º da LCE nº 069/2003, aderir à RMGSL, sendo esta aprovada por maioria absoluta da Câmara Municipal do respectivo município (Maranhão, 2003). No entanto, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) – Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1841-9/RJ –, tal exigência não se faz presente na Constituição Federal, conforme Artigo 25, § 3º, o qual presuppõe, tão somente, a existência de LCE, não cabendo qualquer outra condição senão a edição do respectivo ato do Legislativo estadual – no caso da RMGSL, a LCE nº 069/2003.

Ainda quanto à inclusão de novos municípios, o Artigo 3º da LCE nº 069/2003 disciplina que deve ser aprovada pela respectiva Câmara Municipal, após laudo técnico-urbanístico, com parecer favorável do COADEGS, analisando a pertinência socioeconômica da nova participação (Maranhão, 2003).

2. Segundo a Constituição do Estado do Maranhão: “Artigo 25 – O estado poderá, mediante Lei Complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, microrregiões e regiões geoeconômicas, constituídas por agrupamento de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (Maranhão, 1989).

Percebe-se que a lei vigente apenas disciplina os procedimentos do Legislativo municipal e a responsabilidade técnica administrativa, definindo o COADEGS para elaboração do laudo técnico, como citado no parágrafo acima. Porém, os trâmites legais apresentados na referida lei não levam em consideração critérios importantes a serem analisados para avaliar a integração de um novo município à RMGSL, como: a articulação funcional, a inserção na Região de Influência das Cidades (REGIC) de São Luís, taxa de crescimento, necessidades de FPICs, turismo, relevância ambiental e cultural, além do movimento pendular.

Dessa forma, um elemento bastante relevante a ser considerado por uma eventual reformulação da lei vigente diz respeito aos critérios de adesão, pois o que preconiza a LCE nº 069/2003 é insuficiente, sendo necessário, no aspecto técnico, elencar os critérios a serem analisados a cada nova solicitação de inclusão na RMGSL.

A LCE nº 069/2003, Artigo 5º, inciso III, apresenta que uma das finalidades do COADEGS seria programar e especificar os serviços públicos de interesse comum da RM, disciplinando os recursos destinados à sua gestão (Maranhão, 2003). Esta disposição legal, até o momento, porém, nunca foi aplicada, tampouco há registro de qualquer atuação do conselho.

Ademais, a lei não contemplou a criação de outras instâncias de gestão, que trabalhariam de forma complementar ao conselho: não foram criados a agência executiva nem o fundo financeiro, que seriam importantes elementos para a efetivação da gestão e da governança metropolitana. Conclui-se que as legislações apresentadas não possibilitaram a implantação do arranjo institucional necessário para a efetivação da gestão compartilhada entre os municípios da RMGSL.

4 INSTÂNCIAS, ATORES E AÇÕES: A BUSCA PELA CONSOLIDAÇÃO DE UM SISTEMA DE GESTÃO METROPOLITANA NA RMGSL

A insuficiência da legislação que consolidaria um sistema de gestão metropolitana implica em que as soluções para os problemas que envolvem as FPICs sejam encontradas pelas administrações dos municípios isoladamente, sendo geralmente precárias.

A ausência de estruturas políticas e administrativas nas RMs nos últimos quinze anos transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo. Como consequência, o tratamento da cidade como região inexistente e a cooperação entre municípios que conformam uma dada RM é extremamente rara (Souza, 2003, p. 149).

A metropolização,³ termo utilizado recorrentemente pelo senso comum para se referir à implantação da gestão metropolitana (compartilhada), é uma vontade antiga. Em 1987, dois anos antes da criação da região, a questão já era debatida, por meio do Fórum de Debates sobre a Grande São Luís, organizado pela Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Urbano. Este fórum contou com a presença de sessenta técnicos (arquitetos, engenheiros, pesquisadores da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, entre outros), e pode ser considerado o marco zero da discussão sobre a RM, resultando na elaboração da *Carta de urbanismo da Grande São Luís*, que versava sobre os seguintes aspectos: habitação, saneamento, transporte urbano, limpeza pública, patrimônio histórico, meio ambiente e metropolização.⁴

No cenário atual, observam-se alguns órgãos, em âmbito estadual e municipal, responsáveis por discutir e articular a questão metropolitana, inclusive possibilitar condições favoráveis para a implantação do arranjo institucional para a gestão compartilhada. Notam-se, ainda, algumas iniciativas da sociedade civil organizada no que tange à promoção de discussão sobre a metropolização e a execução de políticas públicas para essa RM.

No âmbito estadual, existem a Secretaria de Assuntos Metropolitanos (SAAM) e a Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional da Assembleia Legislativa do Maranhão (Alema).

A SAAM é um órgão do governo estadual criado pelo Decreto nº 27.209, de janeiro de 2011. Inicialmente vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil, passa a integrar a estrutura da Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID),⁵ por meio do Decreto nº 28.884, em fevereiro de 2013.

ASAAM tem como objetivo formular estratégias de desenvolvimento territorial/regional, de implementação da gestão e do planejamento da execução das funções públicas de interesse comum em áreas metropolitanas, região integrada de desenvolvimento e aglomerações urbanas no Maranhão, com prioridade na RMGSL.

De acordo com os gestores da SAAM, a atual gestão do Executivo estadual teve a iniciativa de sua criação visando cumprir o papel de implementação da gestão metropolitana, possibilitando o “enfrentamento aos desafios decorrentes do fenômeno da metropolização e de encontro aos anseios da sociedade civil”.⁶

3. Optou-se por utilizar esse termo para pontuar uma realidade observada nas falas de diversos atores e gestores, percebidas por meio de entrevistas, participação em audiências públicas e no cotidiano, pois são comuns frases como: “Temos que implantar a metropolização”. Dessa maneira, não se trata de uma opção teórico-conceitual, mas sim de ressaltar uma característica marcante nas discussões da RMGSL: a carência de conhecimento sobre os termos técnicos próprios da gestão metropolitana.

4. Essas informações foram adquiridas por meio de entrevista com o ex-secretário de Estado da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Urbano no governo de Epitácio Cafeteira (1987-1990).

5. A Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID) tem como finalidade planejar, executar, coordenar e controlar as políticas públicas das áreas de habitação, saneamento e urbanização, em articulação com os municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável do estado do Maranhão.

6. Essa informação foi obtida por meio de entrevista com gestores da Secretaria de Assuntos Metropolitanos (SAAM).

Desde a sua criação, a secretaria tem realizado estudos referentes ao tema e produzido materiais técnicos para amparar as suas ações, a exemplo do documento *Diretrizes de implantação da gestão metropolitana*, que serviu de base para a elaboração da proposta de nova redação da LCE nº 069/2003, que visa instituir novos órgãos e instrumentos de gestão. Tais diretrizes foram formuladas pelo Comitê Estadual de Política Metropolitana, composto por nove secretarias estaduais⁷ e Procuradoria e Controladoria-Geral do Estado, com a colaboração do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

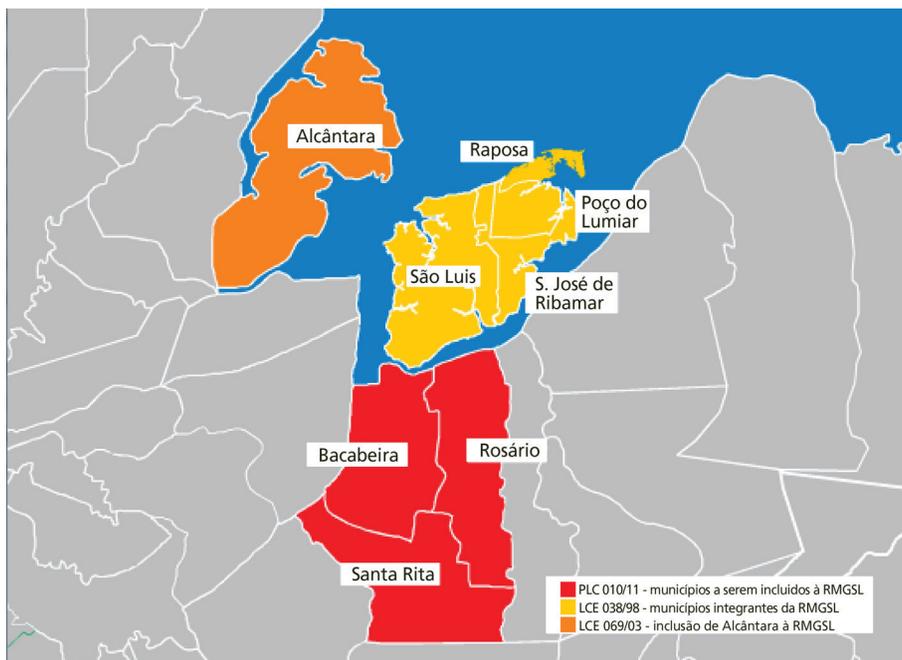
Entre as atividades realizadas pela SAAM, pode-se citar ainda a inclusão, no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, dos recursos necessários para ações de desenvolvimento e gestão metropolitana, destacando-se: a implantação do sistema de gestão metropolitana da Grande São Luís e do sudoeste maranhense; o mapeamento das estruturas físicas do estado nos municípios integrantes da RMGSL; a emissão de pareceres técnicos nas questões relativas às regiões metropolitanas, à região integrada de desenvolvimento e às aglomerações urbanas; o estabelecimento de parcerias com o Fórum Nacional de Entidades Metropolitana (FNEM) e com o Ipea; e a representação do estado no Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento (Coaride) da Grande Teresina.

A Comissão de Assuntos Municipais e Desenvolvimento Regional da Alema, de caráter permanente, tem como uma de suas áreas de atividades a Política de Desenvolvimento, Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões. Atualmente, é formada por quatorze deputados, sete titulares e sete suplentes. Seu presidente alerta que nunca foi criada uma comissão específica para tratar dos assuntos metropolitanos, embora seja necessário, e destaca que tem trabalhado no sentido de administrar o debate entre a sociedade civil e os gestores acerca do tema.

Por meio do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 10/2011, foram apresentadas algumas alterações à lei vigente. Este projeto contempla a inclusão de três municípios na RMGSL – Bacabeira, Rosário e Santa Rita (mapa 1) – e garante a participação destes no COADEGS.

7. A saber: Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (SECID); Secretaria de Estado de Infraestrutura (Sinfra); Secretaria de Estado da Educação (SEDUC); Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema); Secretaria de Planejamento – Instituto Maranhense de Estudos Sociais e Cartográficos (SEPLAN/IMESC); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Agricultura Familiar (Sedes); Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (SEDINC); Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Ensino Superior e Desenvolvimento Tecnológico (SECTEC).

MAPA 1

**Municípios integrantes e a serem incluídos à RMGSL
pelo Projeto de Lei Complementar nº 10/2011**


Elaboração das autoras.

No âmbito municipal, observa-se que os municípios que integram a região não criaram secretarias nem demais órgãos para tratar das questões referentes à RMGSL, à exceção do município de São Luís, que criou a Secretaria Municipal de Articulação e Desenvolvimento Metropolitano (Sadem) e a Comissão de Assuntos Metropolitanos da Câmara Municipal.

A Sadem, vinculada à prefeitura do município de São Luís, foi criada por meio da Lei nº 4.128, em dezembro de 2002. Entre suas principais finalidades, estão “II – representar o município de São Luís junto a entidades do governo federal e estadual nas questões afins à região metropolitana e IV – Articular-se com os municípios integrantes da região metropolitana para o desenvolvimento de atuações conjuntas” (São Luís, 2002, Artigo 1º).

Com o novo cenário político municipal desenhado pós-eleição de 2012, percebe-se que a Sadem está praticamente inativa, inclusive sem nomeação de secretário, ficando a pasta temporariamente a cargo de um superintendente, o que se dá devido a alterações previstas pela nova administração municipal, segundo o próprio.

A Comissão de Assuntos Metropolitanos da Câmara Municipal de São Luís é uma comissão permanente criada pela Emenda Modificativa nº 005/2013, que alterou a Resolução nº 337/1983. De acordo com a emenda, sua competência é estudar os assuntos submetidos ao seu exame e emitir parecer sobre todos os projetos e outras funções legislativas relacionadas a temas que envolvem a área metropolitana, sendo composta por três membros titulares e um suplente.

Entre as atividades mais recentes da comissão, citam-se as visitas às Câmaras Municipais dos demais municípios integrantes da RMGSL, com o intuito de estimulá-las a criarem suas comissões técnicas, e a realização de audiência pública sobre a metropolização.

É importante salientar que as instituições municipais (prefeituras e câmaras) passam por um período de transição devido ao início de mandatos em janeiro de 2013. Este quadro político-institucional apresenta características positivas e negativas para o debate da RMGSL. Positivas, à medida que, com as novas composições, tem-se a possibilidade da renovação do pensamento e, conseqüentemente, a tendência de ânimo nas discussões sobre o assunto. Negativas porque estes gestores estão se ambientando com as questões e precisam minimamente resgatar o que foi realizado anteriormente.

Além das instituições estaduais e municipais, que sempre retomam a discussão das questões metropolitanas, é importante lembrar que a sociedade civil organizada não esteve inerte a essa situação, ao contrário, muitas vezes, foi protagonista, gerindo seminários, fóruns ou propostas, e auxiliando nas discussões e decisões dos gestores. É o caso das ações promovidas pelo Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP),⁸ pelo Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão (Senge-MA),⁹ e pela Associação dos Ex-deputados do Maranhão (Aedem).¹⁰

8. O Centro de Defesa Padre Marcos Passerini (CDMP) é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, criada em 1991, fruto da mobilização de militantes maranhenses que defendiam um serviço específico para garantir os direitos das crianças e dos adolescentes. Ele tem como objetivo geral "a proteção da criança e do adolescente, em todas as suas formas, bem como a defesa contra toda espécie de violência, sobretudo a violência institucional" (CDMP, Artigo 3º, 2004).

9. O Sindicato dos Engenheiros no Estado do Maranhão (Senge-MA) foi criado em 1996. Ele congrega engenheiros de todas as modalidades e outras categorias, como arquitetos, agrônomos, meteorologistas, geógrafos e geólogos. Sua missão é "representar a classe e defender os seus direitos e interesses, promovendo a valorização profissional quanto à questão salarial, formação, legislação, condições de trabalho e atuação na sociedade civil" (SENGE-MA, 2012).

10. A Associação dos Ex-deputados do Maranhão (Aedem) é uma instituição criada em 2007 para congregar os ex-deputados estaduais do Maranhão, tendo como objetivos principais: propugnar pela melhoria dos padrões de participação de seus membros na construção de uma comunidade livre, justa e solidária, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana e congregar os ex-deputados estaduais, promovendo a sua união e a formação do espírito de cidadania participativa, visando à superação dos problemas sociais de nossa gente (Aedem, inciso I, [s.d.]).

Em 2007, o CDMP, por intermédio do Projeto Cidadanear – Crianças e Adolescentes com Qualidade de Vida,¹¹ organizou o seminário Região Metropolitana da Grande São Luís – Impasses e Implicações para as Políticas Públicas para discutir as questões referentes à implantação da gestão metropolitana e da elaboração de políticas públicas.

Em 2008, o Senge-MA, auxiliado pelo Programa Cresce Brasil + Engenharia + Desenvolvimento, organizado pela Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), realizou algumas atividades relacionadas ao assunto, como o Seminário Cresce Brasil – Debatendo a Grande São Luís, realizado em maio de 2008, o qual apresentou, além de outros temas, o da metropolização de São Luís; e o Seminário Região Metropolitana da Grande São Luís, ocorrido em setembro do mesmo ano, apresentando o tema *Como fornecer serviços públicos adequados à população da Região Metropolitana de São Luís e integrá-la*.

Esse último resultou em uma *Carta Metropolitana da Grande São Luís* – lançada em outubro – que entre outros itens sugeriu a criação do Fórum Metropolitano da Grande São Luís, com o intuito de propor uma “gestão metropolitana compartilhada e democrática, composta por representantes do poder público e da sociedade civil nos debates, decisões e monitoramento das políticas públicas regionais” (Senge-MA, 2012, p. 3).

Propomos que seja constituído o Fórum Metropolitano da Grande São Luís, com a finalidade de desenvolver debates, estudos e proposições, junto ao poder público e às comunidades de todos os municípios componentes da Grande São Luís, no sentido de mobilizar a sociedade, aprofundar o conhecimento da realidade e efetivar a gestão democrática da Região Metropolitana da Grande São Luís (Carta..., 2008).

O seminário aconteceu em dois dos cinco municípios integrantes da RMGSL: São José de Ribamar e Paço do Lumiar, nos quais houve a participação de autoridades e de diversas entidades representativas locais, tendo como resultado a elaboração de duas cartas relatando as FPICs.

A Aedem tem uma proposta, ainda em formação, de criar um curso que visa esclarecer teoricamente conceitos como metropolização, governança, sustentabilidade e mobilidade urbana, para uma utilização apropriada destes, o que cria condições favoráveis para a implantação da gestão metropolitana. Este projeto será apresentado aos atuais deputados estaduais.

11. Esse projeto desenvolve ações que contribuem para a melhoria da qualidade de vida das crianças e dos adolescentes da Grande São Luís, tendo como objetivos “ articular a sociedade civil da Grande São Luís para a atuação na defesa dos direitos de crianças e adolescentes, com envolvimento direto de 100 (cem) lideranças comunitárias capacitadas para utilizar os mecanismos legais de garantia dos direitos fundamentais; promover o protagonismo infantojuvenil, com envolvimento direto de 60 (sessenta) adolescentes e jovens integrantes do FICA, sendo capacitados na temática infantojuvenil e atuando como multiplicadores nas suas respectivas entidades e comunidades; implementar ações de cidadania em escolas da rede pública de ensino da Grande São Luís, discutindo o projeto político-pedagógico que incorpore a concepção de criança e adolescente como sujeito de direitos” (CDMP, [s.d.]).

É essencial, nesse processo, que as ações desenvolvidas pelos âmbitos estadual e municipal e pela sociedade civil aconteçam de maneira articulada, haja vista que os gestores são responsáveis pela execução das políticas públicas e o cidadão é aquele que está na “ponta do *iceberg*”, ou seja, enfrenta diariamente os problemas que a gestão metropolitana ambiciona solucionar. Para esta articulação em torno da governança democrática, é necessário que a gestão conte com a participação da sociedade e seja entendida como um mecanismo político importante.

Do cidadão, espera-se que *faça parte, tome parte, ou tenha parte* como a etimologia da palavra “participação” indica (Bordenave, 1994). Do gestor, ambiciona-se que “precisa ser técnico e político, isto é, operar como um agente de atividades gerais que possui conhecimentos específicos, como um planejador que trabalha “fora” dos escritórios, com os olhos no processo societal abrangente” (Nogueira, 1998, p. 189).

5 ENTRAVES E PERSPECTIVAS PARA A EFETIVAÇÃO DA GESTÃO METROPOLITANA

É perceptível o interesse dos gestores públicos e da sociedade civil organizada dos municípios que fazem parte da RMGSL na efetivação da gestão metropolitana. Entretanto, a legislação é insuficiente e, mesmo tendo sido alterada algumas vezes, as modificações centraram-se na questão da incorporação de novos municípios, não pontuando aspectos relacionados ao arranjo institucional da gestão metropolitana, que permanece indefinido.

Além das lacunas na legislação, outros dois fatores se apresentam como entraves para a consolidação da gestão metropolitana: a necessidade de ampliação do conhecimento técnico sobre o modelo de arranjo institucional para as RMs e a atuação isolada das instituições públicas responsáveis por esta região.

Sobre a necessidade de ampliação do conhecimento técnico, alguns gestores – principalmente prefeitos – têm receio de convergir para a gestão integrada da RMGSL devido ao medo de perder receita ou autonomia administrativa. Ademais, observa-se que os gestores, de um modo geral, não possuem clareza sobre o arranjo institucional apropriado para uma RM, tampouco sobre os recursos para alimentação do fundo financeiro.

Em relação à atuação dos órgãos setoriais, em que pese o aumento favorável de debates em torno do assunto, ainda se observa esforços isolados: cada instituição continua trabalhando essencialmente de forma fragmentada.

Como perspectivas para o avanço da gestão metropolitana, percebem-se quatro situações favoráveis. Em primeiro lugar, iniciativas que apontam para o compartilhamento das ações, o que é demasiadamente importante para a consolidação da gestão. Entre elas, as interlocuções da Comissão de Assuntos Municipais da Câmara

Municipal de São Luís, junto com as demais câmaras municipais da RMGSL e com a SAAM. Em segundo, a criação de uma secretaria adjunta estadual específica para tratar das questões metropolitanas – a já mencionada SAAM. A terceira questão é a indicação de um técnico do Executivo municipal da cidade-polo para acompanhar o processo nas articulações com os demais municípios, sinalizando com este ato o interesse para implantação da gestão. E, por fim, a iminente aprovação do PLC nº 010/2011, o qual inclui três municípios, gerando uma nova configuração espacial para a RMGSL.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RMGSL, instituída desde 1989, não conseguiu ter sua gestão metropolitana efetivada, ou seja, ter em sua legislação os arranjos institucionais necessários para a gestão compartilhada. Entretanto, esta questão se apresentou pontualmente ao longo destes anos, seja por meio das sucessivas alterações na legislação, seja mediante seminários e fóruns de iniciativa da sociedade civil organizada, seja pela criação de órgãos específicos para a atuação no âmbito metropolitano.

A legislação vigente (LCE nº 069/2003) não é suficiente para a efetivação dos arranjos institucionais da gestão metropolitana, fato que é observado por todos os agentes envolvidos na articulação para a implantação da gestão, o que sinaliza para a prioridade de reformular a lei – passo fundamental para a materialização de um modelo de gestão compartilhada.

O agravamento dos problemas comuns aos municípios da região acentua a necessidade de uma gestão compartilhada, o que também é percebido por muitos dos gestores, que não entendem o porquê desta implantação ser tão postergada. A verdade é que, para a sua consolidação, os entraves não perpassam apenas questões burocráticas, no sentido de propositura de leis, mas também a falta de entendimento na construção do processo no sentido teórico, ou melhor, conceitual, que daria o suporte técnico para implantação e consolidação da gestão de uma região metropolitana. Sem este embasamento conceitual, a discussão continuará esvaziada, ficando apenas no plano da “intenção”.

Há, na atualidade, uma grande possibilidade de sucesso na efetivação da gestão pública compartilhada e democrática da Região Metropolitana da Grande São Luís, o que é percebido por meio dos seguintes aspectos: *i*) retomada das discussões pela Câmara Municipal de São Luís; *ii*) criação de uma secretaria adjunta estadual específica para tratar das questões metropolitanas; *iii*) o aparente interesse dos novos prefeitos em colaborar com uma gestão compartilhada; *iv*) a iminente aprovação do PLC nº 010/2011; e *v*) as recentes articulações entre esse conjunto institucional responsável diretamente pela RMGSL.

A provável consolidação da gestão metropolitana possibilita expectativas em relação às políticas públicas resultantes, que devem contemplar as especificidades socioeconômicas, políticas e ambientais do território que compreende a RMGSL, o que deverá impactar na melhoria da qualidade de vida do cidadão metropolitano.

REFERÊNCIAS

- AEDEM – ASSOCIAÇÃO DOS EX-DEPUTADOS DO MARANHÃO. **História da associação**. São Luís: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/t2rSv>>.
- ALCÂNTARA JÚNIOR, José Odval; SELBACH, Jeferson Francisco (Orgs.). **Mobilidade urbana em São Luís**. São Luís: Editora da UFMA, 2009.
- BAUMAN, Zigmunt. **Confiança e medo na cidade**. Lisboa: Relógio d'Água Editores, 2006.
- BORDENAVE, Juan Díaz. **O que é participação?** 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. *In*: CURIA, Luiz Roberto; WINDT, Marcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia (Col.). **Vade Mecum**. 12. Ed. Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.
- BURNETT, Frederico Lago. O caráter predatório da metropolização da Ilha do Maranhão. *In*: SENGE-MA. **Retrospectiva e Agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Senge-MA, 2012.
- CARTA Metropolitana de São Luís, 2008. *In*: SENGE-MA. **Retrospectiva e Agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís**. São Luís: Setagraf, 2012.
- CDMP – CENTRO DE DEFESA PADRE MARCOS PASSERINI. **Estatuto**. São Luís: CDMP, 7 jan. 2004.
- _____. **Projeto Cidadanear**: crianças e adolescentes com qualidade de vida. São Luís: SDMP, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/57s96>>.
- COSTA, Marco Aurélio. **A questão metropolitana no Brasil**: de uma pergunta “inocente” a um par de hipóteses e provocações. (Texto para discussão, Projeto Governança Metropolitana). Brasília: Ipea, 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- MARANHÃO. Constituição do Estado do Maranhão, de 5 de outubro de 1989. São Luís: 5 de out. 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/33dWk>> Acesso em: 20 abr de 2013.
- _____. Lei Complementar nº 38 de 12 de janeiro de 1998. Dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís. **Diário oficial do estado do Maranhão**, São Luís, jan. 1998.
- _____. Lei Complementar nº 69 de 23 de dezembro de 2003. Dá nova redação à Lei Complementar nº038, de 12 de janeiro de 1998, que dispõe sobre a Região Metropolitana da Grande São Luís, e dá outras providências. **Diário oficial do estado do Maranhão**, São Luís, dez. 2003.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

RIBEIRO JÚNIOR, José Reinaldo Barros. **Formação do espaço urbano de São Luís:** 1612-1991. 2. ed. São Luís: FUNC, 2001.

SANT'ANA JÚNIOR, Horácio Antunes; SILVA, Sislene Costa. Grandes projetos de desenvolvimento, conflito socioambiental, reserva extrativista e o povoado do Taim. **Revista de ciências sociais**, v. 40, n. 1, 2009, p. 31-42. Disponível em: <<http://goo.gl/y84H2>>.

SÃO LUÍS. Lei nº 4.128 de 23 de dezembro de 2002. Dispõe sobre a criação da secretaria municipal de articulação e desenvolvimento metropolitano e dá outras providências. São Luís, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>>. Acesso em: 17 de jul. de 2013.

SENGE-MA. **Retrospectiva e Agenda do Fórum Metropolitano da Grande São Luís.** São Luís: SETAGRAF, 2012.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida. **A identidade da metrópole:** a verticalização em São Paulo. São Paulo: HUCITEC; Editora da USP, 1994.

SOUZA, Celina. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua nova:** revista de cultura e política, n. 59, 2003, p. 137-158. Disponível em: <<http://goo.gl/CN54C>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MARANHÃO. Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão. Promulgada pela Resolução Legislativa nº 449/2004. Dispõe sobre o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Maranhão. São Luís, 2004.

_____. Regimento Interno da Casa Civil do Estado do Maranhão. Promulgada pelo Decreto nº 16.977/1999. Casa Civil do Estado do Maranhão. São Luís, 1999.

_____. Mensagem nº 136/2003 vetando parcialmente o Projeto de Lei Complementar nº 9/2003 de autoria do deputado Alberto Franco. **Diário oficial do estado do Maranhão**, n. 248, São Luís, 22 dez. 2003.

SÃO LUÍS. Regimento Interno da Câmara Municipal de São Luís. Resolução Legislativa nº 337/1983. Dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Luís. São Luís, 1983.

GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: O FUNCIONAMENTO DOS ARRANJOS DE GESTÃO E O DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM – TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA

Rita de Cássia Oliveira Chiletto*
Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima**
Flavyane Rosa Borges***

1 INTRODUÇÃO

Mesmo com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a vigência do Estatuto da Cidade, a questão metropolitana continua indefinida no país no que tange aos arranjos de gestão e à execução das funções públicas de interesse comum (FPICs). O desafio que se coloca, diante do fenômeno inexorável da metropolização, é viabilizar a integração das políticas públicas – sociais, econômicas, culturais, ambientais etc. –, de modo a atender à população metropolitana.

Em Mato Grosso, a percepção dessa peculiar forma de organização regional levou à criação, em 2009, da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC), envolvendo os municípios com estreitas relações com a capital. Ao mesmo tempo, foi criado o Entorno Metropolitano, constituído de nove municípios, na perspectiva de desenvolvimento integrado e da execução conjunta das FPICs.

Este capítulo se propõe a analisar a RMVRC, único espaço metropolitano mato-grossense; as condições em que ela foi instituída; os arranjos de gestão previstos; a efetivação da governança metropolitana; e a FPIC transporte e mobilidade urbana, que vem se constituindo como marco inicial da consolidação da política metropolitana. O intuito é contribuir com o debate acerca da situação atual das regiões metropolitanas (RMs) no Brasil e fornecer elementos para novas políticas públicas e fortalecimento da governança no país.

O capítulo foi estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na próxima seção, são apresentados os aspectos da dinâmica metropolitana

* Pesquisadora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, coordenado pelo Ipea, em parceria com a Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Universidade Federal de Mato Grosso (Uniselva).

** Pesquisador no Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

*** Pesquisadora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

e dos municípios que compõem a RMVRC, destacando-se as heterogeneidades e desigualdades socioeconômicas e os graus de integração urbana – quadro que configura os desafios postos à gestão e à implementação de políticas públicas.

Na terceira seção, o foco é o processo de institucionalização da RMVRC, que teve início, nos anos 1990, com o aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, um sistema de gestão que representou a primeira experiência de articulação intermunicipal e federativa. Nesse sentido, são abordados os arranjos institucionais de gestão metropolitana e outros arranjos implantados recentemente em razão das obras da Copa do Mundo de 2014 na capital.

Na quarta seção, são tratados os principais aspectos relacionados à FPIC transporte e mobilidade urbana, destacada no âmbito da política do estado de Mato Grosso, tendo em vista os projetos de reestruturação urbana e a implantação de novo modal de transporte público coletivo em andamento nos municípios centrais da RMVRC.

2 DINÂMICA DA RMVRC: PADRÕES E CONTRASTES NO TERRITÓRIO METROPOLITANO

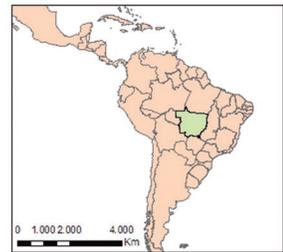
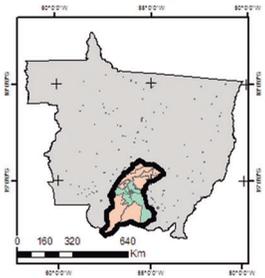
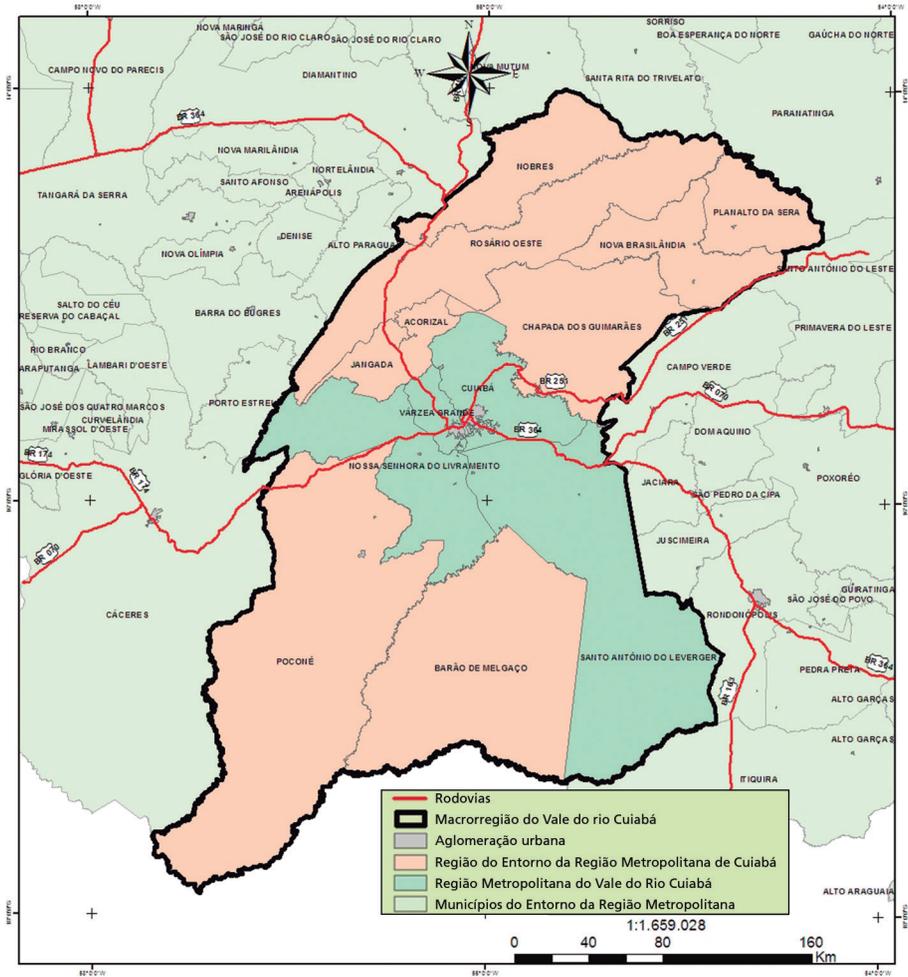
A RMVRC, única no estado de Mato Grosso, foi constituída em 2009¹ e abrange quatro municípios: Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger. Os dois primeiros são ligados pelo rio Cuiabá. O município de Santo Antônio do Leverger está em processo de conurbação com a capital, enquanto Nossa Senhora do Livramento exibe sólidas relações socioeconômicas e culturais com o município de Várzea Grande.

Concomitantemente à criação da RMVRC, foi constituído o Entorno Metropolitano, composto de nove municípios: Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste. Os treze municípios citados integram a região VI de planejamento do estado de Mato Grosso – região sul do estado (mapa 1).

Os municípios metropolitanos possuem um histórico de relacionamento e vínculo com a capital, o que ressalta a necessidade de articulação para a realização de políticas que resultem em benefícios para a população e garantam o atendimento às FPICs. Outras características das municipalidades são: o patrimônio imaterial; a biodiversidade; a oferta de serviços ambientais; a integração das bacias hidrográficas do rio Cuiabá e rio Paraguai; e os atrativos turísticos – como os conhecidos destinos do Pantanal e da Chapada dos Guimarães, e as belezas naturais em Nobres e Rosário Oeste, que podem ser exploradas racionalmente a partir de uma política de desenvolvimento regional de bases sustentáveis.

1. Por meio da Lei Complementar Estadual nº 359, de 27 de maio de 2009.

MAPA 1
RMVRC e Entorno Metropolitano



Elaboração: André Luiz Santos Portela.

Para entendimento da situação dos municípios da aglomeração metropolitana, recorre-se à caracterização utilizada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Mato Grosso (SEPLAN) (Rivera, 2011), acerca da hierarquização do espaço regional, que define:

- Cuiabá e Várzea Grande como centros de abrangência estadual, de elevada diversificação e especialização das funções urbanas, associadas às altas densidades de equipamentos e estabelecimentos;
- Nobres e Poconé como centros com funções urbanas, que têm certa predominância de alguns setores e densidades baixas de equipamentos e estabelecimentos; e
- Rosário Oeste, Chapada dos Guimarães, Santo Antônio do Leverger, Nossa Senhora do Livramento e Barão de Melgaço como centros que se caracterizam pelo predomínio de única função urbana de caráter regional; e
- os demais como centros onde predomina função de caráter local e o atendimento das necessidades básicas da população.

Percebe-se a centralização de bens e serviços na aglomeração urbana de Cuiabá-Várzea Grande. Conforme Morais e Costa (2010), a gestão e a infraestrutura das RMs refletem a dinâmica do capital na produção do espaço social urbano, processo que se repete em grande parte do Brasil, onde é identificado o fenômeno da metropolização, isto é, integração territorial e concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em torno de uma cidade-núcleo. Os municípios centrais expandem-se para além de seus limites administrativos, acarretando déficits de atendimento às demandas, fazendo com que a população dos municípios vizinhos tenha dificuldade de acesso regular à prestação do setor terciário da economia.

Na expressiva mancha urbana do estado de Mato Grosso, a questão demográfica evidencia não só o contingente populacional e os movimentos migratórios, mas também as disparidades nos indicadores sociais. Enquanto Cuiabá e Várzea Grande são municípios populosos e têm mais de 96% da população morando em área urbana, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger possuem reduzida população, as menores taxas de urbanização e os mais baixos índices de desenvolvimento humano municipal (IDH-M), abaixo das médias estadual (0,773) e nacional (0,766).

Esses dois municípios, com economia baseada em agricultura de subsistência, são responsáveis por 56,8% da população rural da RM. Ambos apresentam população mais dispersa e com atributos rurais. Notam-se as dificuldades de mobilidade devido à migração intensa da faixa masculina jovem e adulta e ao escoamento da produção primária. Os pequenos e médios produtores dos municípios destinam a maior parte da produção agropecuária aos grandes centros

consumidores do estado. Seguramente, as restrições de mobilidade urbana e metropolitana associam-se ao difícil acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social e emprego. Para ter acesso a eles, os habitantes dos municípios metropolitanos dependem da capital, que polariza a oferta.

Constatam-se duas situações distintas no âmbito da RMVRC e seu entorno. Na primeira situação, registra-se a mais alta densidade demográfica do estado: 163,88 hab./km², em Cuiabá, e 284,45 hab./km², em Várzea Grande. Verifica-se, também, a consolidação de rede urbana polarizadora da atividade econômica estadual, em razão do vigor dos setores de serviços, comércio e indústria, de acordo com Souza-Higa, Romancini e Nunes (2011). A segunda realidade socioespacial é de rarefeita densidade demográfica e modesta relevância econômica, conforme observado em Nossa Senhora do Livramento, em Santo Antônio do Leverger e no Entorno Metropolitano, onde se verificam novas ruralidades e territórios ocupados por atividades produtivas do setor primário, com sensíveis alterações nas relações sociais e culturais. Para mais esclarecimentos sobre as municipalidades em estudo, foi elaborada a tabela 1.

TABELA 1

Indicadores políticos, demográficos e sociais dos municípios da RMVRC e do Entorno Metropolitano

Municípios da RMVRC	Ano da criação	Distância da capital (km)	População (2010, números absolutos)		Crescimento (2000-2010) (%)	Urbanização (2007) (%)	IDH-M (2000)
			Rural	Urbana			
Cuiabá	1727	-	10.348	541.002	1,325	98,52	0,821
Várzea Grande	1848	10	3.880	248.829	1,615	97,34	0,790
Livramento	1883	42	7.345	4.247	-0,462	34,09	0,655
Santo Antônio do Leverger	1890	35	11.261	7.148	1,778	33,33	0,717
Municípios do Entorno Metropolitano	Ano da criação	Distância da capital (km)	População (2010, números absolutos)		Crescimento (2000-2010) (%)	Urbanização (2007) (%)	IDH-M (2000)
			Rural	Urbana			
Acorizal	1953	59	2.589	2.927	-0,530	59,97	0,695
Barão de Melgaço	1953	121	4.169	3.422	-0,119	44,06	0,672
Chapada dos Guimarães	1953	65	6.811	10.988	1,227	56,84	0,711
Jangada	1986	82	4.750	2.946	0,761	43,92	0,680
Nobres	1963	151	2.550	12.461	0,019	79,90	0,724
Nova Brasilândia	1979	223	930	3.663	-2,283	72,95	0,710
Planalto da Serra	1991	254	672	2.054	-0,551	73,66	0,732
Pocóné	1831	104	8.716	23.062	0,322	71,57	0,679
Rosário Oeste	1861	133	7.026	10.656	-0,587	57,53	0,715

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) e Estado de Mato Grosso (2009a; 2011a).

Quanto à participação da RMVRC na composição do valor adicionado bruto do estado, destacado referencial para a análise produtiva e territorial, verifica-se que este montante chega a 24%. Por sua vez, a contribuição do Entorno Metropolitano

para o total de riquezas produzidas em Mato Grosso é de 2% apenas. As tabelas 2 e 3 trazem informações mais detalhadas. Mais um fator que aponta para as desigualdades nas relações de poder no território do estado é a representatividade econômica de outras regiões de planejamento do estado; de maneira especial, as regiões Sudeste e Sudoeste – onde se localizam Rondonópolis e Cáceres, municípios detentores do segundo e do terceiro maior produto interno bruto (PIB) do estado –, além das regiões de frentes de desenvolvimento do capitalismo no campo, representadas pelas cidades produtoras de grãos (Abutakka, 2011). O Entorno Metropolitano não consegue capturar os investimentos, deixando de expandir atividades econômicas e produtivas.

A capital acompanha uma tendência estadual de fortalecimento do setor terciário (comércio, transporte, intermediação financeira e prestação de serviços), de acordo com informações da SEPLAN (Abutakka, 2011), tendo em vista a taxa de crescimento do PIB anual por atividade econômica no lapso temporal 2003-2008. Este diagnóstico ratifica o crescimento da indústria e da agropecuária nos últimos anos, atribuindo às safras recordes de grãos os bons índices macroeconômicos. Ocorre que a agricultura moderna tem oscilações periódicas, ou características, que influenciam o desempenho deste setor e a agroindústria. O indicador do PIB municipal em 2009, disponível na tabela 2, demonstra as diferenças entre a RMVRC e seu entorno.

TABELA 2
PIB do Mato Grosso e da região VI (municípios da RMVRC e Entorno Metropolitano) (2009)

Unidade da Federação, região e municípios	PIB		
	Em R\$ 1 mil, a preços correntes	Em R\$ <i>per capita</i>	
Mato Grosso	57.300.887,56	20.562,84	
Região VI de planejamento do estado	14.261.136,00	10.763,12	
RMVRC	Cuiabá	9.816.818,57	17.830,54
	Várzea Grande	3.000.095,89	12.498,42
	Santo Antônio do Leverger	190.544,27	9.334,91
	Nossa Senhora do Livramento	98.371,23	7.673,86
	Poconé	283.639,59	8.819,09
Entorno Metropolitano	Nobres	218.158,06	14.244,73
	Rosário Oeste	203.422,33	10.997,58
	Chapada dos Guimarães	161.839,52	8.897,17
	Jangada	97.908,12	11.570,33
	Barão de Melgaço	59.532,47	7.582,79
	Acorizal	51.665,80	9.129,85
	Nova Brasilândia	45.290,42	9.239,17
Planalto da Serra	33.849,76	12.102,17	

Fonte: IBGE (2011).

A RM apresenta peculiaridades relacionadas à estrutura produtiva do estado que determinaram processos de esvaziamento em determinadas áreas e novas composições e concentrações nas cidades mais urbanizadas. No que se refere ao seu perfil econômico, Cuiabá e Várzea Grande têm suas economias voltadas ao comércio, prestação de serviços e indústria, enquanto os outros dois municípios baseiam sua economia no turismo, na pesca e na agropecuária. A pecuária é importante em Santo Antônio do Leverger. Livramento apresenta ainda potencial para extração mineral (ouro). A tabela 3 faz um panorama da base econômica dos municípios metropolitanos e destaca a importância da agropecuária no Entorno Metropolitano.

TABELA 3

PIB dos municípios da RMVRC e do Entorno Metropolitano, por setor da economia (2010)
(Em R\$ 1 mil, a preços correntes)

Municípios	PIB			
	Setor primário	Setor secundário	Setor terciário	
RMVRC	Cuiabá	31.322	2.021.391	7.294.932
	Várzea Grande	34.459	667.549	2.277.027
	Santo Antônio do Leverger	84.174	20.482	81.570
	Nossa Senhora do Livramento	39.399	8.581	47.428
Entorno Metropolitano	Acorizal	22.385	3.736	22.967
	Barão de Melgaço	30.168	4.520	30.101
	Chapada dos Guimarães	52.822	29.247	91.272
	Jangada	43.589	20.429	37.322
	Nobres	34.064	88.448	98.200
	Nova Brasilândia	21.470	3.284	21.424
	Planalto da Serra	16.559	1.945	14.052
	Poconé	109.272	38.308	145.960
Rosário Oeste	106.317	17.382	88.251	

Fonte: IBGE (2012).

Seguindo características da produção primária estadual, a RMVRC e o Entorno Metropolitano possuem uma base produtiva diversificada, contudo, sem pretensão de produzir em larga escala ou para exportação. Assim, os principais produtos agrícolas da região são a cana-de-açúcar, a mandioca, o milho, a banana, a manga e a soja; aqueles provenientes da pecuária são os bovinos para corte e galináceos. Ademais, a maioria dos municípios metropolitanos e do entorno se enquadram no perfil de pequenos. Apenas Cuiabá, Várzea Grande e Poconé possuem mais de 20 mil habitantes. Os demais municípios se desenvolvem socioeconomicamente apoiados em arranjos produtivos locais, organizados a partir das próprias potencialidades e da infraestrutura disponível, com ou sem colaboração do poder público.

A concentração de estabelecimentos industriais e comerciais na capital e em Várzea Grande proporciona a oferta especializada de produtos e serviços para todo o estado, especialmente para as economias emergentes das regiões Médio-Norte e Norte Mato-Grossense – das quais fazem parte Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso, Sinop –, que concentram a maior produção agrícola estadual. Por sua vez, as empresas atuantes em Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger atendem apenas às demandas locais, destacando-se pequenas e microempresas do setor agropecuário e do comércio. O crescimento dos setores secundário e terciário contribui para a centralização de riquezas nos municípios-polo da RMVRC, fato a ser considerado na adoção das políticas de caráter metropolitano, de modo a atenuar as diferenças entre os municípios.

O espaço metropolitano expõe estruturas produtivas e ritmos econômicos distintos, ostentando indicadores de urbanização, fluxos de pessoas, mercadorias e capitais, investimentos e consumo díspares, o que contribui para a ocorrência de núcleos urbanos dinâmicos e de novas centralidades, especialmente na capital. Nesse contexto, certos aspectos afetos à metropolização destacam-se: *i*) a urbanização intensificada em Cuiabá e Várzea Grande; *ii*) a predominância do fenômeno da ruralidade nos demais municípios metropolitanos e no entorno, associada à taxa de crescimento demográfico negativo e aos menores índices de desenvolvimento humano e social; e *iii*) os desníveis na participação do PIB estadual, tanto em valores quanto em setores produtivos, demonstrando o poder econômico dos municípios centrais e a divisão do trabalho no âmbito da territorialidade metropolitana.

Agravadas pela descontinuidade territorial da RMVRC, essas características do tecido urbano-regional refletem a ausência de articulação intermunicipal. As políticas aplicadas em território mato-grossense, em que pesem os programas de alcance regional, previamente analisados por Vilarinho Neto (2009), tais como o Projeto de Desenvolvimento Agroambiental do Estado de Mato Grosso (Prodeagro), hierarquização dos centros polarizadores, MT Regional e consórcios intermunicipais, além da instituição das regiões de planejamento do estado de Mato Grosso, ainda não priorizaram as ações ou os investimentos de natureza metropolitana. Tampouco foram instituídas instâncias de gestão indispensáveis à governança, de modo que as políticas públicas estaduais mantiveram o foco em setores econômicos.

Oliveira e Marta (2010) acrescentam que os programas estaduais têm claros objetivos voltados à garantia de crescimento econômico e à qualidade de vida da população, dando ênfase à saúde, ao saneamento, à educação e ao emprego. Entretanto, estas políticas, por estarem desarticuladas entre si, só exprimem alguma espacialidade nos programas, sem, entretanto, refletir uma preocupação com políticas de gestão territorial. Assim, acabam promovendo a desigualdade intrarregional, uma vez que a execução das políticas públicas promove uma concentração nos municípios-polo com maior força política e econômica.

3 ARRANJOS DE GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANA: PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

3.1 Do aglomerado urbano à RMVRC

A constituição da RMVRC decorreu das experiências adquiridas com a articulação das políticas de interesse comum aplicadas na vigência do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande. Este foi criado pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 28/1993, tendo sua estrutura de gestão viabilizada somente a partir da LCE nº 83/2001.

A Secretaria Executiva do Aglomerado Urbano, responsável pela articulação de políticas junto aos municípios, esteve inicialmente vinculada à Secretaria Extraordinária de Projetos Estratégicos, depois à Casa Civil e, finalmente, à SEPLAN, conforme disposições da LCE nº 230/2005.

Importava ao aglomerado urbano contribuir no exercício das FPICs dos entes públicos atuantes e caracterizados por relação de integração funcional de natureza socioeconômica e pela urbanização contínua. As ações integradas deveriam propiciar a melhoria das condições sociais e econômicas da população, bem como a integração dos municípios do aglomerado urbano ao esforço de desenvolvimento estadual.

A institucionalização do aglomerado urbano consistiu na primeira estratégia de aproximação das administrações municipais no sentido de articular e implementar políticas públicas de interesse comum. Para isso, foi instituído um conselho deliberativo, dotado de autonomia administrativa e financeira, e competente para realizar a integração da organização, do planejamento e do acompanhamento da execução das FPICs. O conselho contava com representantes do governo do estado, dos municípios e de entidades civis.

Dez câmaras setoriais constituíram a instância técnica de assessoramento ao conselho deliberativo. Todas dispunham de suporte técnico oferecido pela secretaria executiva. As câmaras setoriais se reuniam com frequência mensal para debater questões de interesse comum e para identificar quais prioridades deveriam ser encaminhadas, na qualidade de políticas públicas, para efetivação conjunta.

A articulação entre o governo estadual e os municípios não se consolidou por causa de divergências político-partidárias, vindo a prejudicar programas governamentais de alcance interurbano. Esta dificuldade desmotivou as administrações municipais, que não insistiram nos debates, tampouco na implementação de acordos direcionados à execução de políticas públicas. O estabelecimento de um ambiente propício ao diálogo e sua adequada manutenção permanecem como desafios à governança metropolitana.

Um dos poucos resultados expressivos, justamente porque era de suma importância para as prefeituras, as empresas privadas e a população, foi a elaboração do Plano Integrado de Transporte Coletivo para o Aglomerado Urbano Cuiabá-Várzea Grande.

Formulado entre 2003 e 2005, o plano orientou as licitações para o transporte coletivo, assim como embasou a proposta para o sistema de transporte coletivo intermunicipal de passageiros entre Cuiabá e Várzea Grande, conduzido, em 2005, pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Mato Grosso (Ager). Custeado pelo estado – responsável por 50% das despesas – e pelos municípios – cada um custeou 25% –, este projeto não tramitou pelo Fundo de Desenvolvimento do Aglomerado Urbano, que foi apenas criado e não instituído.

A fragilidade da instância técnica de gestão do aglomerado urbano é atribuída a fatores operacionais e também políticos, a saber: *i)* algumas câmaras não estabeleceram as ações e as estratégias a serem articuladas; *ii)* não era possível o efetivo cumprimento do calendário anual de reuniões do conselho deliberativo, devido à incompatibilidade de agenda do governador do estado, seu presidente, ficando o aglomerado destituído de força política e decisória; e *iii)* a população não percebia a instituição como um órgão de administração dos seus interesses, por isso não levava suas demandas, não contribuindo para que a atuação da instância estivesse revestida de legitimidade.

O aglomerado urbano funcionou regularmente de 2002 a 2009, com os recursos específicos do governo estadual, quando deixou de existir por força da LCE nº 359/2009. Na vigência do aglomerado urbano, entre os anos de 2006 e 2008, setores da política mato-grossense e da sociedade civil já discutiam temas de interesse urbano e metropolitano. Em abril de 2007, foi criada uma comissão intergovernamental para estudos e criação da RM, composta por integrantes das prefeituras de Cuiabá e de Várzea Grande, da Assembleia Legislativa e do governo do estado. Em dezembro de 2008, esta comissão apresentou o projeto de lei propondo a primeira área metropolitana de Mato Grosso.

A constituição da RMVRC foi precedida pela LCE nº 340/2008, que estabeleceu: os critérios e procedimentos legais para a criação de RMs no estado; os conceitos de RM e FPICs; os objetivos de uma região metropolitana; e a estrutura ideal de gestão.

3.2 Sistema de gestão da RMVRC: um processo em consolidação

A primeira RM de Mato Grosso, criada pela LCE nº 359/2009, é composta pelos municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio do Leverger. O Entorno Metropolitano, também criado pela citada lei, é constituído pelos municípios de Acorizal, Barão de Melgaço, Chapada dos Guimarães, Jangada, Nobres, Nova Brasilândia, Planalto da Serra, Poconé e Rosário Oeste, envolvidos no processo de metropolização.

Os municípios têm direito à participação no planejamento e na execução das FPICs, uma vez atendidos os seguintes critérios: *i)* dependência da prestação

de serviços e da utilização de equipamentos públicos dos municípios integrantes da RMVRC; *ii*) vínculo socioeconômico expresso no deslocamento pendular da população no território metropolitano; e *iii*) possibilidade de desenvolvimento integrado mediante a complementaridade de funções.

Sobre a faculdade de ampliação da RMVRC, a lei impôs exigências a serem cumpridas pelos municípios do entorno interessados em fazer parte da RM: *i*) apresentar conurbação, ou tendência a esta, com município integrante da RMVRC; *ii*) demonstrar necessidade de integração de organização, planejamento e execução de FPICs, para que seja viabilizado o desenvolvimento integrado desta região; e *iii*) mostrar a existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços.

A lei de criação da RMVRC é sucinta: definiu apenas sua composição e as FPICs, e não abordou o sistema de gestão metropolitana. Uma vez que o projeto de lei foi de iniciativa do Poder Legislativo, e que a Constituição Estadual veda que iniciativas do Legislativo gerem despesas ao Executivo, houve um entendimento para manter a autoria do projeto e agilizar o andamento da proposta, encaminhando-se texto simplificado para aprovação na Assembleia Legislativa de Mato Grosso. Acordou-se que o Poder Executivo daria continuidade ao processo, enviando projeto de lei para a criação de adequada estrutura de gestão, mas este acordo ainda não se efetivou.

Considerando a importância da iniciativa, o Ministério Público Estadual (MPE) instaurou inquérito civil em virtude de não ter ocorrido a efetiva implantação dos órgãos de gestão metropolitana. Esta intervenção, preocupada com a inviabilização da gestão da RMVRC, resultou em termo de ajustamento de conduta assinado pelo MPE, pelo estado de Mato Grosso, e pelos municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento.

Esse acordo extrajudicial encontrou fundamentos na CF/1988, isto é, na competência dos estados para instituir RMs, quando interessados em integrar a organização, o planejamento e a execução de FPICs; e nos dispositivos das LCEs nº 340/2008 e nº 359/2009. O comprometimento do poder público para a realização da Copa do Mundo – ou melhor, para a realização das obras de reestruturação e de mobilidade urbana – também foi apontado como um fator político que enseja a implantação dos órgãos de gestão da RMVRC e do seu planejamento.

O impulso conferido à política metropolitana deve-se à citada intervenção do MPE e à atuação da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, vinculada à Secretaria de Estado das Cidades (SECID). À pasta especializada cumpre, desde 2011, o assessoramento técnico e político na elaboração dos planos diretores dos municípios do Entorno Metropolitano, do Plano Diretor Metropolitano, e das leis direcionadas a implantar a estrutura adequada

de gestão metropolitana e a garantir a governança metropolitana, com vistas à execução das FPICs.

Essa estrutura foi criada juntamente com a SECID, no final de 2010, como órgão auxiliar direto do governador do estado, por meio da LCE nº 413/2010, regulada pelo Decreto Executivo nº 399/2011. A SECID foi encarregada de dar continuidade à coordenação da política metropolitana, sendo transferida da SEPLAN a estrutura técnica anteriormente constituída. Observa-se que o quadro técnico para dar suporte às ações necessárias continua insuficiente diante das demandas e da complexidade das questões a serem tratadas. Não obstante, a SECID assumiu a missão de desenvolver e implementar políticas públicas referentes aos setores de habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano, executar obras públicas, e coordenar o desenvolvimento da RMVRC.

Consoante orientação da LCE nº 340/2008, a legislação específica de criação de cada região metropolitana deveria instituir a estrutura adequada de gestão. Dessa forma, a lei previu a constituição de um conselho deliberativo de desenvolvimento metropolitana, com caráter normativo e deliberativo; uma agência ou órgão público de desenvolvimento metropolitana, com função técnica; e um fundo de desenvolvimento metropolitana, como um instrumento financeiro.

Um projeto de lei complementar estadual, que dispõe sobre o sistema de gestão da RMVRC, foi aprovado pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso em julho de 2013 e aguarda sanção do governador. O projeto de lei, de autoria do Executivo, elaborado com auxílio da Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana, consignou o objeto da lei – organização política, técnica e administrativa do sistema de gestão da RMVRC – e os objetivos da gestão compartilhada das FPICs, e apresentou uma proposta concisa, coerente e compatível com os objetivos da política metropolitana, como pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1
Sistema de gestão metropolitana

Sistema de gestão da RMVRC		
Tem a finalidade de organizar, planejar e executar funções de interesse comum dos municípios da RMVRC.		
Conselho Deliberativo	Agência de Desenvolvimento	Fundo de Desenvolvimento
Órgão normativo e deliberativo Assessorado por secretaria executiva	Entidade autárquica e autônoma Sem prazo de duração determinado	Órgão de natureza contábil Vinculado à Agência de Desenvolvimento
Finalidade	Finalidade	Finalidade
Orientar, acompanhar e deliberar sobre a execução das FPICs	Planejar, organizar e executar as FPICs	Dar suporte financeiro ao planejamento e execução das FPICs

(Continua)

(Continuação)

Composição e representantes	Composição e organização	Composição e organização
Três representantes da esfera estadual: um da SECID, que será o presidente do conselho; um da Agência de Desenvolvimento; e um do Legislativo estadual	Nível de direção superior: gabinete do presidente; diretoria de planejamento; e diretoria de gestão	Supervisão por um conselho gestor, composto por cinco membros: quatro representantes indicados pelos municípios metropolitanos; e o presidente da Agência de Desenvolvimento ou pessoa por ele indicada
Seis representantes do poder público municipal: quatro das prefeituras da RMVRC; e dois das câmaras dos municípios da RMVRC	Nível de assessoramento superior: gabinete de direção; e unidade de assessoria	
Nove representantes da sociedade civil	Nível de execução programática – cargos em comissão e de confiança: presidente da autarquia; dois diretores da autarquia; chefe de gabinete; dois assessores; e dois coordenadores	

Elaboração dos autores.

As dinâmicas que se impuseram no cenário político e administrativo do estado de Mato Grosso definiram prioridades, a princípio, paralelas ao desafio metropolitano. Como Cuiabá foi escolhida cidade-sede da Copa do Mundo, as determinações do governo federal e da Federação Internacional de Futebol (Fifa) para dar celeridade às obras do evento esportivo serviram de argumento para que fosse postergada a criação da estrutura de gestão metropolitana, inviabilizada temporariamente em função da atuação de outra entidade.

3.3 Sistema e arranjos de gestão da RMVRC e os projetos especiais

Foi criada em 2009 a Agência Estadual de Execução dos Projetos da Copa do Mundo do Pantanal (Agecopa), voltada ao gerenciamento das obras de infraestrutura necessárias ao evento mundial de futebol e destinada a viabilizar a concretização de termo de compromisso assumido com a Fifa e o Comitê Organizador no Brasil. Mais tarde, o governo do estado e a Assembleia Legislativa decidiram extinguir a Agecopa e criar a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo (Secopa), com as mesmas atribuições, mas outra personalidade jurídica. Por conseguinte, reformularam a estrutura administrativa do órgão e estipularam um período de duração das atividades da secretaria – até 31 de dezembro de 2014.

Esse fato impactou a governança metropolitana, pois foi preterida a criação da estrutura de gestão das políticas de interesse comum, vinculada à SECID. Devido à realização das obras para a Copa do Mundo em Cuiabá e Várzea Grande, a Secretaria Adjunta de Planejamento Urbano e Gestão Metropolitana reconheceu como sua atribuição a articulação entre os municípios para viabilizar as intervenções urbanísticas de infraestrutura. Observando que as ações dos municípios de consulta e participação na discussão e implementação dos empreendimentos apresentam-se incipientes, a secretaria busca ser agente de integração das ações entre o estado e os atores municipais. Observam-se no quadro 2 as competências da SECID e da Secopa.

QUADRO 2

Comparação entre as competências da SECID e da Secopa

SECID	Secopa
Conforme a LCE nº 413/2010, à SECID compete desenvolver e implementar políticas públicas destinadas aos setores de habitação, saneamento, mobilidade e desenvolvimento urbano, executar obras públicas e coordenar o desenvolvimento das RMs.	Conforme a LCE nº 434/2011, a Secopa é responsável pelo planejamento, execução, controle, fiscalização e coordenação dos projetos especiais do governo destinados a viabilizar as ações pertinentes à realização da Copa do Mundo da Fifa de 2014.

Elaboração dos autores.

No intuito de impulsionar o funcionamento da máquina administrativa e contribuir com a integração dos municípios durante a realização das intervenções urbanísticas, o Decreto Executivo nº 1.249, de 13 de julho de 2012, criou o Comitê de Assuntos Metropolitanos (CAM), incumbido de discutir, avaliar e deliberar sobre as questões de interesse comum envolvendo os municípios da RMVRC. O poder público compreendeu a necessidade de deliberar sobre as funções públicas comuns da RM, em especial aquelas relacionadas à realização da Copa do Mundo, em sintonia com as determinações das LCEs nº 340/2008 e nº 359/2009.

A entidade constitui a primeira instância daquele que será o Conselho Deliberativo Metropolitano, sendo composta pelas seguintes instituições, representadas por dois membros, na qualidade de titular e suplente: *i*) SECID, cujo representante será o presidente do conselho; *ii*) Secopa; *iii*) prefeitura de Cuiabá; *iv*) prefeitura de Várzea Grande; *v*) prefeitura de Santo Antonio do Leveger; e *vi*) prefeitura de Nossa Senhora do Livramento.

Em 16 de agosto de 2012, foi realizada a reunião de posse do CAM. Na ocasião, iniciaram-se os entendimentos sobre os problemas metropolitanos que exigem instrumentos de planejamento e execução das FPICs. Embora a lei tenha imposto a obrigatoriedade de ser realizada uma sessão por mês, os trabalhos do CAM foram paralisados por causa do período eleitoral e da renovação dos gestores públicos – ou seja, pela impossibilidade de se cumprir uma agenda de sessões que consiga reunir os seus membros e logre êxito em sistematizar demandas, além de consolidar iniciativas e ações. Há previsão de novos encontros do CAM, já com os novos prefeitos municipais eleitos.

4 GOVERNANÇA E GESTÃO DAS FPICs NA RMVRC: A POLARIZAÇÃO DO SETOR DE TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA

As FPICs da RMVRC foram introduzidas pela LCE nº 340/2008, a qual estabeleceu seu conceito legal:

atividades ou serviços de natureza local, cuja realização seja de interesse de mais de um dos municípios de aglomeração urbana; ou cuja realização por parte de um município, de maneira isolada, seja inviável, não atinja aos objetivos propostos ou cause impactos nos outros municípios integrantes da região metropolitana (Mato Grosso, 2008, Artigo 2, inciso II).

O seu objetivo é promover o “desenvolvimento econômico e social da região metropolitana, a partilha equilibrada dos seus benefícios e a definição de políticas compensatórias dos efeitos de sua polarização” (*op. cit.*, Artigo 2, inciso II, § 1º).

Complementando, a LCE nº 359/2009 ratificou o conceito das FPICs, estabelecendo que

são funções públicas de interesse comum no âmbito da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá: I – desenvolvimento socioeconômico; II – planejamento do uso e ocupação do solo; III – acessibilidade e mobilidade; IV – saneamento ambiental; V – preservação e conservação do meio ambiente; VI – desenvolvimento urbano e políticas setoriais (habitação, saúde, educação, segurança, turismo, esporte e lazer), entre outras (Estado de Mato Grosso, 2009b, Artigo 5, parágrafo único).

Logo, elas devem ser planejadas de forma integrada e concretizadas por meio de um órgão de gestão com a participação dos municípios envolvidos e do governo estadual, baseando-se nas diretrizes e instrumentos definidos no Plano Diretor Participativo Integrado (PDPI), em elaboração.

Esse plano de abrangência metropolitana se estrutura a partir dos planos diretores elaborados de Cuiabá e Várzea Grande, assim como dos planos diretores, em elaboração, de Santo Antônio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento. Pretende-se identificar os aspectos relevantes e de interesse regional, cujas estratégias serão definidas de forma integrada, e a melhor forma de condução das FPICs, para estabelecer as políticas adequadas e prioritárias à RMVRC.

Tanto a estrutura adequada de gestão quanto o PDPI carecem de implementação e de instrumentos legais vigentes. Sobre o arranjo formal de gestão, já foram feitos os devidos esclarecimentos. No que se refere ao PDPI, é oportuno destacar que os trabalhos de prospecção e análise do território metropolitano e as leituras comunitárias foram concluídos em 2011. No plano de trabalho, está prevista a definição de estratégias adequadas para 2013.

Por ora, a abrangência das FPICs é bem ampla e suficiente ao planejamento e à gestão metropolitana, dispensando acréscimos ou reparos na legislação urbanística estadual. Portanto, o desenvolvimento da RMVRC é mais uma questão política que jurídica, embora seja indispensável, para a constituição da estrutura de gestão, a aprovação do projeto de lei de autoria do Poder Executivo sobre o sistema de gestão da RMVRC. As forças políticas do estado ainda não se mostraram aptas a constituir o sistema metropolitano, que envolve a administração de recursos e pessoal qualificado.

Enquanto isso, a articulação intermunicipal deve ser fomentada. O diálogo e a parceria do governo estadual com os municípios mostram-se oportunos para a elaboração do PDPI, e mais, para a execução de planos, programas e projetos no

âmbito metropolitano por meio de órgão público habilitado para este fim. Fato é que não foi instalada a Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região do Vale do Rio Cuiabá. Assim sendo, não há uma gestão das FPICs a cargo de ente público especializado, mas ações difundidas pela SECID e a Secopa, ainda que o CAM seja um arranjo de gestão.

Com a preocupação de promover a adequação da infraestrutura urbana, o estado apresenta as intervenções urbanísticas direcionadas à Copa do Mundo de Futebol de 2014, a ser realizada na capital, como impulsos dinamizadores para a política metropolitana e o desenvolvimento da RMVRC. Consequentemente, um conjunto de investimentos públicos e privados projeta-se na intenção de melhorar a rede metropolitana, visando ao atendimento da população residente e visitante.

Assim, os principais programas do governo estadual, que concentram os maiores volumes de recursos e possuem impactos significativos na RMVRC, dizem respeito à realização do megaevento e não propriamente à concretização das FPICs. Sobre este ímpeto de desenvolvimento metropolitano, o quadro 3 mostra as iniciativas do governo estadual a serem implementadas nos próximos anos, conforme o Plano Plurianual 2012-2015.

QUADRO 3

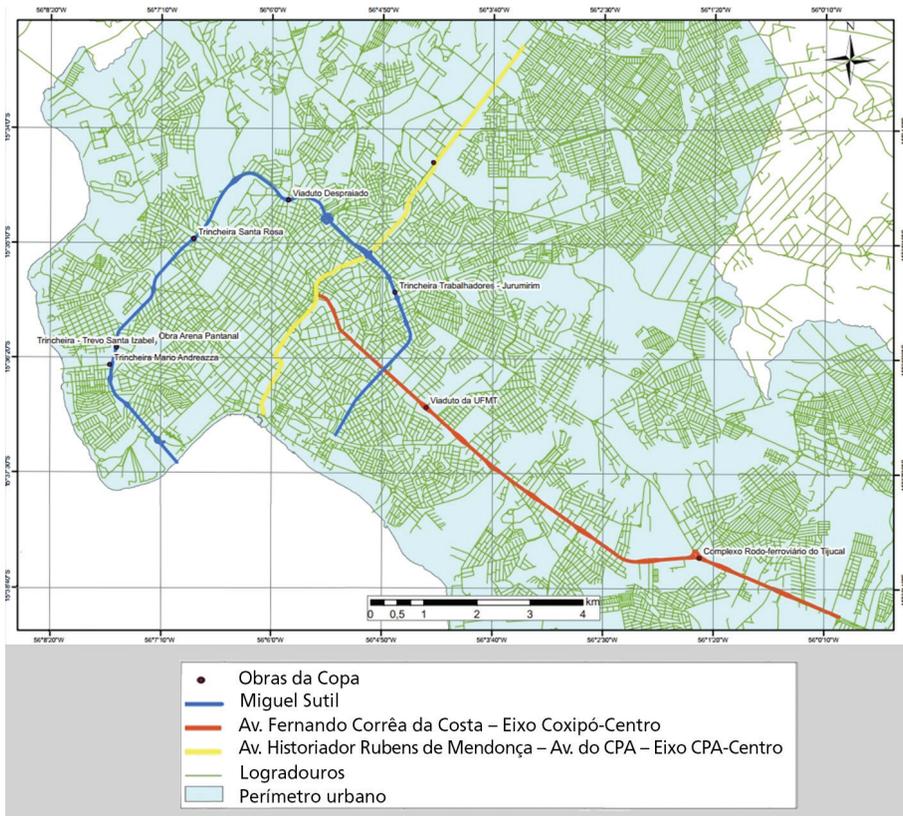
Programa Copa Verde e ações do governo de Mato Grosso com repercussão na RMVRC

<p>Descrição e objetivos</p> <p>O Programa Copa Verde, conduzido pela Secopa, objetiva realizar a Copa do Mundo da Fifa Brasil 2014 em Cuiabá, contribuindo para o desenvolvimento sustentável em Mato Grosso.</p>
<p>Recursos</p> <p>R\$ 1.126.077.005.</p>
<p>Ações</p> <p>Estruturação da arena multiuso e implantação de seu entorno e de centros oficiais de treinamento.</p> <p>Organização do Fifa Fan Fest.</p> <p>Ampliação da mobilidade e acessibilidade urbana na região metropolitana.</p> <p>Melhoria da infraestrutura na região.</p> <p>Publicidade, promoção e divulgação da Copa.</p> <p>Inserção de ações de incentivo ao esporte.</p> <p>Portal de comunicação para a Copa.</p> <p>Estímulo à participação voluntária de grupos sociais.</p> <p>Fomento às atividades lúdicas nas escolas para o fortalecimento do espírito da Copa.</p> <p>Fomento à captação de investimentos e geração de novos negócios.</p> <p>Fomento e articulação das ações do turismo para a Copa e promoção de eventos turísticos.</p> <p>Fomento à qualificação de mão de obra especializada para a recepção turística para a Copa.</p> <p>Revitalização de áreas urbanas.</p> <p>Ampliação de oferta de acomodações para a Copa.</p> <p>Implantação de novo sistema modal de transporte coletivo: o veículo leve sobre trilhos (VLT).</p> <p>Desenvolvimento dos planos de segurança e de defesa civil.</p>

Fonte: Estado de Mato Grosso (2011b).

A maioria das obras públicas de infraestrutura se concentra na aglomeração urbana Cuiabá-Várzea Grande. Os efeitos positivos decorrentes da efetivação dos equipamentos tendem a se manifestar nas áreas centrais da metrópole, em detrimento de investimentos em outras áreas e nos demais municípios (mapa 2). Serão realizadas, em Cuiabá e Várzea Grande, as seguintes intervenções voltadas à melhoria da mobilidade urbana: reestruturação do anel perimetral que contorna a aglomeração urbana (trevos e viadutos); e reforma e ampliação do aeroporto Marechal Rondon. Outras obras de travessia urbana ocorrerão na estrada da Guarita; nas avenidas Mário Palma, Jurumirim, Juliano Marques e Archimedes Pereira Lima; nas ligações Beira Rio-Coophema, Jardim das Palmeiras-Archimedes Pereira Lima e Parque Atalaia-Parque do Lago; e nas vias Parque do Barbado e Verde. Os espaços públicos para atividades de lazer e entretenimento também se destacam como investimentos público-privados, a exemplo da Arena Pantanal e do Fifa Fan Fest.

MAPA 2
Mobilidade urbana: intervenções urbanísticas decorrentes das ações para a Copa do Mundo de 2014



Elaboração: André Luis Santos Portela e Flavyane Rosa Borges.

Além das intervenções na infraestrutura urbana, uma das obras mais significativas se refere à implantação do sistema de transporte metropolitano de VLT, que possui dois eixos integrados:

- linha 1: Aeroporto-centro político administrativo (CPA), com 15.035 m de extensão, dois terminais de integração e 22 estações de transbordo; e
- linha 2: Centro-Coxipó, com 7.145 m de extensão, um terminal e onze estações de transbordo.

Esse deverá ser o primeiro sistema de transporte metropolitano, demandando administração integrada e em tempo real. Esta ação não está sendo coordenada por arranjo de gestão metropolitana, mas deve ter resultado positivo na consolidação da FPIC mobilidade, fortalecendo o pacto metropolitano.

As transformações devem ser analisadas e incorporadas às estratégias do Plano Diretor Metropolitano. É imperioso dotar as cidades das condições necessárias para fazer frente aos impactos gerados, garantindo a qualidade de vida e o bem-estar da população metropolitana e evitando a segregação socioespacial hoje vigente. Embora as obras citadas se relacionem à ampliação da mobilidade urbana, seus efeitos extrapolam esta política.

A valorização do solo urbano nas imediações das obras pode contribuir para o deslocamento da população de baixa renda para a área periférica das cidades, alterando usos e concorrendo em determinadas áreas para seu adensamento e verticalização, requisitando mais serviços e equipamentos urbanos. Haverá pressão por ocupações irregulares e, sem o planejamento adequado, a ser aplicado por estrutura institucional ágil e flexível, a especulação imobiliária poderá prevalecer, junto com a forte pressão sobre a área ambiental e o crescimento desordenado de não apenas um, mas de todos os municípios metropolitanos.

O sistema viário, as políticas de habitação, o saneamento ambiental e o abastecimento de energia elétrica devem ser redimensionados, e os investimentos devem acompanhar a demanda identificada. Será necessário promover simultaneamente oferta e qualidade, de modo a garantir o suporte adequado da rede de infraestrutura urbana. Como consequências negativas, ainda ocorrerão certos impactos sobre a arborização, a paisagem urbana e o conforto ambiental, com a consequente ampliação das ilhas de calor.

Estimando-se as prováveis consequências no campo econômico, nota-se que o cenário atual de fortalecimento da construção civil tem atraído movimento migratório de mão de obra de baixa qualificação. Aos trabalhadores será preciso garantir moradia, educação e saúde, além da oferta formal de emprego e renda antes e após a realização do evento Copa do Mundo. Há possibilidades de êxito, com a transformação do cenário urbano metropolitano. Ao mesmo tempo, são maiores os riscos de perpetuar a exclusão social nas cidades e os danos ambientais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política metropolitana do estado de Mato Grosso, iniciada com as LCEs nº 340/2008 e nº 359/2009, diante de novos desafios postos à gestão urbana integrada e sustentável, pretende responder ao fenômeno da metropolização, identificar os desdobramentos na realidade social e contribuir com a efetividade das FPICs. Isto ocorre na sequência de uma proveitosa experiência adquirida com a integração das políticas do aglomerado urbano Cuiabá-Várzea Grande, em que pese a sua fragilidade e a aplicação restrita das estratégias propostas.

Com o passar do tempo, as iniciativas direcionadas à realização da Copa do Mundo de 2014 – aparentemente conflitantes com os interesses metropolitanos, haja vista ter sido priorizada a atuação da Secopa em detrimento da constituição de uma estrutura de gestão metropolitana e da execução das FPICs – devem superar a suposta dicotomia instituída e contribuir com o fortalecimento das políticas públicas intermunicipais.

As possibilidades decorrentes das significativas intervenções na área metropolitana, e, mais tarde, no entorno, revelam as parcerias em andamento que servirão à consolidação do pacto metropolitano. As novas dinâmicas urbanas que se estabelecem praticamente induzem à concretização do planejamento metropolitano, atendendo ao objetivo do PDPI.

Nesse contexto, merece destaque a política de mobilidade urbana, particularmente a inovação no transporte coletivo, com a implantação de novo modal, o VLT, que será o primeiro sistema de transporte metropolitano mato-grossense, dando início à gestão integrada desta FPIC.

São perceptíveis os fatores que impulsionarão os avanços na gestão das FPICs, o que deve fortalecer a governança metropolitana e justificar socialmente a constituição da RMVRC, uma vez que serão promovidas melhorias no ambiente metropolitano e na qualidade de vida da população.

REFERÊNCIAS

ABUTAKKA, Antônio. (Org.). **Mato Grosso em números**: edição 2010. Cuiabá: SEPLAN, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/mtemnumeros2010pdf>>.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Informativo populacional e econômico de Mato Grosso – 2008**. Cuiabá: SEPLAN, 2009a. Disponível em: <<http://tinyurl.com/informativo2008mt>>.

_____. Lei Complementar Estadual nº 359, de 27 de maio de 2009. Dispõe sobre a criação da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e dá outras provi-

dências. **Diário oficial do estado de Mato Grosso**, Cuiabá, n. 25.084, 27 maio 2009b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lce359mt>>.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. **Anuário estatístico de Mato Grosso**: 2010. Cuiabá: SEPLAN, 2011a. Disponível em: <<http://tinyurl.com/anuario2010mt>>.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Cuiabá, 2011b. Disponível em: <<http://tinyurl.com/ppa1215mt>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>>.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2005-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. (Contas Nacionais, n. 36). Disponível em: <<http://tinyurl.com/pibmunic2005-2009>>.

_____. **Produto interno bruto dos municípios 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. (Contas Nacionais, n. 39). Disponível em: <<http://tinyurl.com/pibmunic2010pdf>>.

MATO GROSSO. Lei Complementar Estadual nº 340, de 17 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a instituição e a gestão de regiões metropolitanas no estado de Mato Grosso e dá outras providências. **Diário oficial do estado de Mato Grosso**, Cuiabá, n. 24.982, p. 1-3, 17 dez. 2008. Disponível em: <<http://tinyurl.com/lce340mt>>.

MORAIS, Maria da Piedade; COSTA, Marco Aurélio. (Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídio para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6, v. 2). Disponível em: <<http://tinyurl.com/eixoslv2>>.

OLIVEIRA, Grassi de; MARTA, José Manuel C. **O desenvolvimento e as percepções dos moradores da região do rio Cuiabá**: contribuições para a política de desenvolvimento regional. Cuiabá: EdUFMT, 2010. No prelo.

RIVERA, Márcia Silva Pereira. **Cuiabá: um nó na rede**. Cuiabá: EdUFMT, 2011.

SOUZA-HIGA, Tereza Cristina Cardoso de; ROMANCINI, Sonia Regina; NUNES, Maria Aparecida. Mato Grosso: dinâmica urbano-regional do estado. *In*: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (Orgs.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://tinyurl.com/dur2011>>.

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

MATO GROSSO. **Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá**: Plano Diretor Participativo Integrado (PDPI). (Relatório síntese). Cuiabá, 2012.

INDUSTRIALIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO: DESAFIOS PARA O PROCESSO DE GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Adauto Beato Venerano*
Rossana Mattos**
Larissa S. Oliveira***

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo retrata os processos de urbanização e consolidação institucional da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), caracterizados por um modelo predominantemente econômico, iniciado na década de 1980, que gerou impactos no processo de construção da governança metropolitana.

A análise também busca identificar as tensões e os conflitos no âmbito das relações econômicas e sociais, que se expressam na constituição das políticas públicas e na visão dos atores sociais envolvidos na dinâmica desta região metropolitana (RM). Neste sentido, destaca-se a influência das alterações recentes na estrutura produtiva na configuração socioespacial da Grande Vitória.

Foram desenvolvidas três seções centrais, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2 é traçado o histórico de formação da RMGV, destacando os processos econômicos e sociais pelos quais a região passou, especialmente a partir da década de 1970. Em seguida, na subseção 2.1, é abordado o processo de institucionalização desta RM, incluindo não apenas as leis que a demarcaram, mas também as instâncias e os órgãos designados para sua gestão até os processos de reformulação iniciados em 2001. Na seção 3 é descrito o sistema de gestão hoje vigente na RMGV, apontando as instâncias que o compõem e os desafios a serem enfrentados para a efetivação de sua operação. A seção 4 debate as possibilidades de governança na Grande Vitória, agregando à análise aspectos conceituais e a visão dos atores envolvidos hoje na formação do espaço metropolitano, entrevistados no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

* Técnico do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN); e coordenador do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

** Professora adjunta da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); professora do Centro Universitário do Espírito Santo (UNESC); coordenadora do Núcleo de Estudos Socioespaciais e da Violência (NESV/UNESC); e assistente de pesquisa III do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisas (PROREDES) do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), do Ipea.

*** Auxiliar de pesquisa I do Subprograma de Apoio a Redes de Pesquisas (PROREDES) do Programa de Mobilização da Competência Nacional para Estudos sobre o Desenvolvimento (PROMOB), do Ipea.

2 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

A Constituição Federal de 1937 (CF/1937) permitiu o agrupamento de municípios para prestação de serviços comuns, estes assumiram a denominação de regiões metropolitanas.⁴ Décadas depois, a Lei Complementar (LC) nº 14/1973 deu novo impulso ao debate, por meio da criação das primeiras oito RMs brasileiras.⁵

Apesar de fazer parte da região Sudeste, que passava por processo de urbanização acelerado já na década de 1970, o Espírito Santo não possuía uma aglomeração ou centro urbano com porte suficiente que justificasse a sua inserção entre as primeiras RMs criadas no Brasil. Entende-se tal fato ao observar a história do desenvolvimento do estado, marcado pela cafeicultura como atividade econômica predominante até a década de 1950. Nesse contexto, a capital Vitória se desenvolveu de forma lenta, mantendo seu aspecto colonial, com funções administrativas – próprias da capital – e comerciais, destacando-se o porto que centralizava a exportação de café e o movimento importador local (Mattos, 2011).

O declínio do setor cafeeiro e a reorientação da economia estadual, a partir da década de 1950, afetaram profundamente a economia capixaba, que tinha sua estrutura produtiva baseada na pequena produção familiar. A partir da segunda metade da década de 1970, há uma aceleração expressiva no processo de urbanização da Grande Vitória,⁶ principalmente em razão da adoção de políticas de incentivos à industrialização. Todavia, a grande reviravolta estaria para acontecer ao final dos anos 1970.

A análise da tabela 1 permite identificar os efeitos do processo de urbanização no Espírito Santo, resultante do movimento migratório campo-cidade, decorrente do declínio da economia cafeeira, aliado às políticas de incentivo à industrialização que tiveram como consequência o inchaço populacional na Grande Vitória.

TABELA 1
Evolução da população rural e urbana – Espírito Santo (1940-2000)

Anos	População total	População rural	%	População urbana	%
1940	750.107	593.099	79,07	157.008	20,93
1950	861.562	666.627	77,37	194.935	22,63
1960	1.169.553	799.478	68,36	370.075	31,64
1970	1.599.333	877.417	54,86	721.916	45,14
1980	2.023.340	729.962	36,08	1.293.378	63,92
1991	2.600.618	676.030	25,99	1.924.588	74,01
2000	3.097.232	634.183	20,48	2.463.049	79,52

Fonte: banco de dados do Setor de Divulgação e Disseminação de Informação/Diretoria de Pesquisa/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – SDDI/DIPEQ/ES/IBGE, 2000.

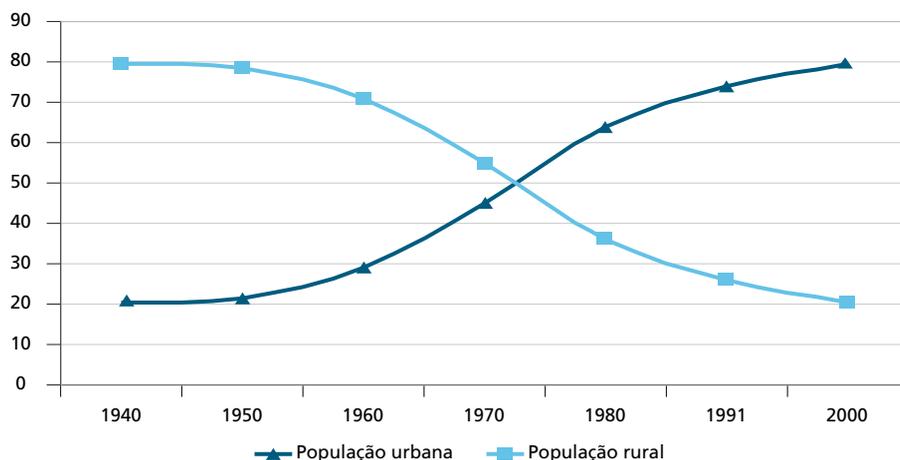
4. Emenda Constitucional nº 848, que foi incorporada à Constituição Federal de 1967 (CF/1967).

5. São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal nº 20, de 1º de julho de 1974, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

6. A zona fisiográfica de Vitória, até 1960, era formada pelos municípios de: Aracruz, Cariacica, Fundão, Guarapari, Ibraçu, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Em 1970, o censo demográfico dividiu os estados brasileiros em microrregiões, instituindo a microrregião de Vitória, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória (IBGE, 1970).

A região não possuía infraestrutura básica que suportasse tamanho fluxo migratório, composto por pessoas originárias do norte do Rio de Janeiro, oeste de Minas Gerais, sul da Bahia e oriundas do interior decadente do Espírito Santo. O gráfico 1 representa os efeitos deste intenso êxodo rural, observado a partir da segunda metade do século XX em que, em um curto período de tempo, a população urbana capixaba passou de 20% da população, em 1940, para 79,5%, em 2000.

GRÁFICO 1
Evolução da população urbana e rural – Espírito Santo (1940-2000)
 (Em %)



Fonte: Mattos (2011, p.103).

Considerando que o Espírito Santo possui 78 municípios e a RMGV conta hoje com apenas sete, fica mais evidente ainda a concentração populacional na região, que em 2010 passou a responder por 49,68% da população do estado (tabela 2).

TABELA 2
Participação da Grande Vitória na evolução populacional – Espírito Santo (1940-2010)

Municípios	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285	348.933
Fundão	8.630	8.096	7.655	8.170	9.215	10.204	13.009	17.028
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400	105.227
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181	409.324
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452	64.999
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965	414.420
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304	325.453
Grande Vitória	111.481	131.377	216.827	418.273	753.974	1.136.842	1.438.596	1.685.384
Espírito Santo	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232	3.392.755
Grande Vitória/ Espírito Santo (%)	14,86	15,25	18,54	26,15	37,26	43,71	46,45	49,68

Fonte: SDDI/DIPEQ/ES/IBGE, 2000.

Além da desestruturação da sociedade rural, já mencionada anteriormente, outro fator que contribuiu para a migração para a Grande Vitória foi a instalação dos grandes projetos industriais, a partir da década de 1960, que fizeram com que a economia capixaba passasse a integrar a lógica de expansão planejada da economia brasileira, processo que se consolidou no estado do Espírito Santo a partir de 1970.

Na década de 1980, o esgotamento do modelo de substituição da economia agrário-exportadora pela industrial e o processo de abertura da economia brasileira como mecanismo de integração da economia nacional ao mercado global tornaram o setor terciário o principal gerador dos novos postos do trabalho, ampliando o espaço do setor informal na metrópole. Desta forma, surgiram novos padrões de produtividade que resultaram na precarização do assalariamento. Estas alterações no mercado de trabalho urbano geraram um recrudescimento da população miserável e o aumento da pobreza metropolitana. As alterações na estrutura produtiva tiveram impactos não apenas na configuração espacial, mas, fundamentalmente, em sua estrutura social, tornando a região da Grande Vitória um espaço altamente complexo para o desenvolvimento da governança democrática.

2.1 O processo de institucionalização da RMGV

O processo de institucionalização da RMGV teve seu início com a aprovação da Lei Estadual nº 3.176/1977, que estabeleceu a microrregião da Grande Vitória como Região de Desenvolvimento Prioritário, constituída pelos municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha.

Desde o fim da década de 1960 diversas instâncias com atuação no âmbito metropolitano vinham sendo criadas⁷ e, em 1977, com o estabelecimento da microrregião, foi criado o Conselho de Desenvolvimento Integrado da Grande Vitória (CODIVIT), composto pelo governador do estado, pelos três secretários de estado, pelos cinco prefeitos municipais e pelo diretor superintendente da Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN) – atual Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), órgão designado a dar suporte técnico e administrativo.

Esse arranjo de gestão acabou tornando-se inoperante, perdendo de vista a integração e não efetivando o processo de planejamento metropolitano, em grande parte devido ao descompasso entre as abordagens técnica e política, problema encontrado em outras regiões metropolitanas do país. Sendo assim, a separação do planejamento técnico e da tomada de decisão política foi evitada pelos governos seguintes, contrapondo-se aos conflitos vivenciados nesse período.

7. Em 1968, foi criada a Comissão de Planejamento Integrado da Grande Vitória (Copi); em 1969, a Companhia de Desenvolvimento Urbano Sociedade Anônima (COMDUSA); e, em 1975, foram criadas a Secretaria de Estado do Planejamento (SEPLAN) e a Fundação Jones dos Santos Neves (FJSN). Além destes órgãos, a Companhia Espírito-Santense de Saneamento (CESAN), a Espírito Santo Centrais Elétricas (Escelsa) e a Companhia Telefônica do Espírito Santo (TELEST) passaram gradualmente a dar tratamento metropolitano às suas abordagens, ações e programas, necessários à caracterização efetiva da aglomeração como área metropolitana.

Com a delegação de competência dada aos estados, por meio do Artigo 25 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), para a institucionalização das regiões metropolitanas mediante leis complementares, possibilidade reiterada na Constituição do Estado do Espírito Santo, promulgada em 1989, as discussões relativas à institucionalização da Região Metropolitana de Vitória ganharam impulso. Em abril de 1990 foi assinado o Protocolo de Intenções subscrito por representantes dos Executivos e dos Legislativos (estadual e municipais) e pela Coordenação Estadual de Planejamento, com o objetivo de definir o encaminhamento do planejamento e a gestão metropolitana.

E assim, em 23 de fevereiro de 1995, foi publicada a Lei Complementar nº 58, instituindo a RMGV, formada pelos municípios de Cariacica, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, objetivando à “organização, ao planejamento e à execução de funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano” (Espírito Santo, 1995, Artigo 1º).⁸

3 SISTEMA DE GESTÃO DA RMGV

A Lei Complementar nº 58/1995 estabeleceu que a gestão da RMGV era de competência do Conselho Metropolitano da Grande Vitória (CMGV), constituído pelo governador do estado e pelos prefeitos dos municípios integrantes desta RM.

O CMGV tinha caráter deliberativo e sua secretaria executiva ficava incumbida de adotar as providências necessárias ao cumprimento das resoluções do conselho. As deliberações deste conselho deveriam considerar as proposições do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (CPMGV), conforme previsto no Artigo 7º da LC nº 58/1995:

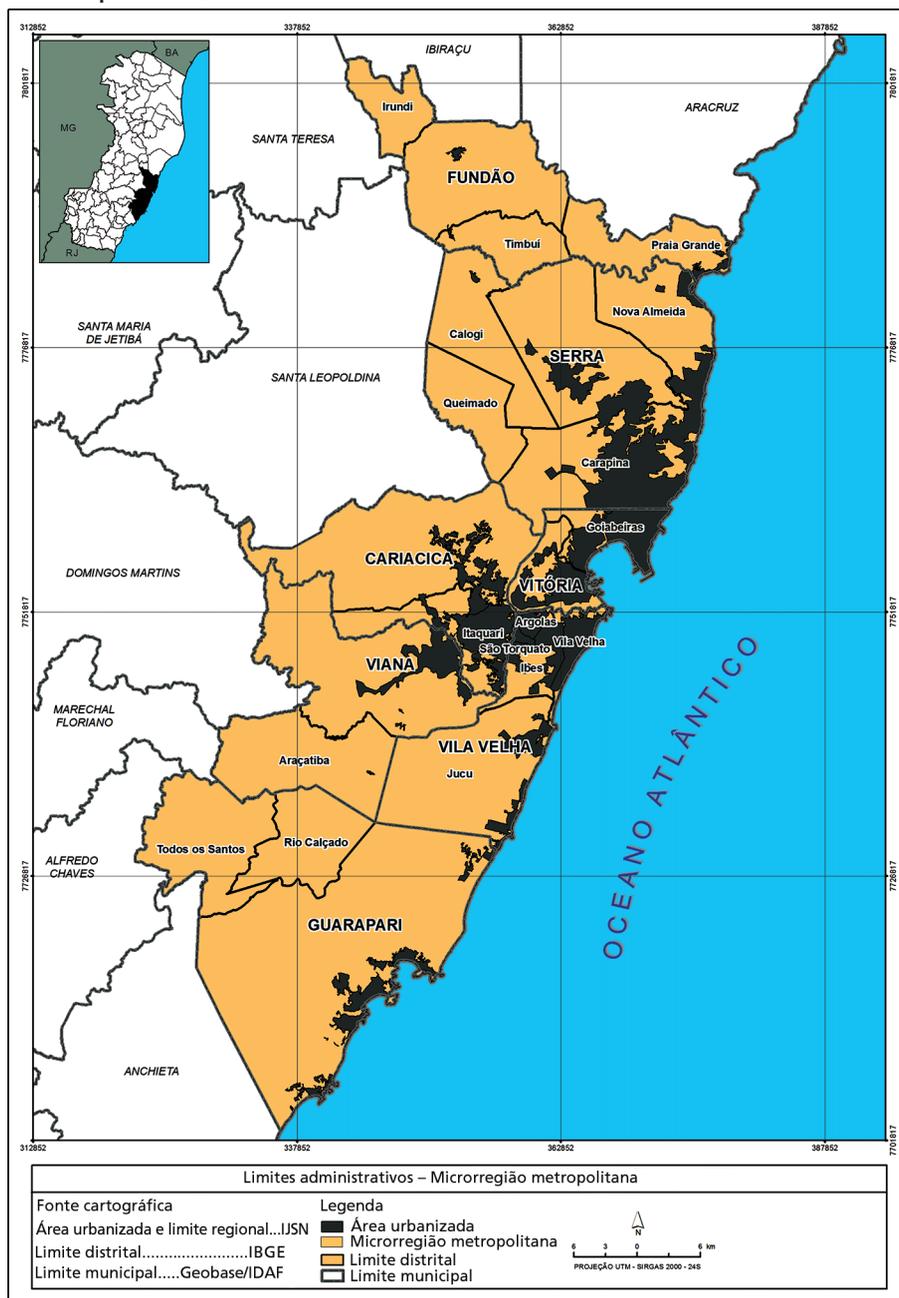
Artigo 7º – Em suas deliberações o CMGV, deverá considerar as proposições do Comitê de Planejamento Metropolitano da Grande Vitória (CPMGV), constituído pelo secretário de estado de Ações Estratégicas e Planejamento (Seplae), pelos secretários municipais de Planejamento ou representantes indicados pelos prefeitos, por um representante da assembleia legislativa, por um representante da Câmara de Vereadores de cada município integrante da RMGV, por um representante do movimento popular de cada município da RMGV e um representante do movimento popular do estado e seus respectivos suplentes.

§ 3º – O CPMGV poderá constituir Câmaras Técnicas Metropolitanas (CTM), compostas por representantes do estado, dos municípios e da sociedade civil e serão definidas e regulamentadas por resoluções do CPMGV (Espírito Santo, 1995).

8. Nos anos seguintes, foram realizadas alterações na composição do mapa da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Em 8 de julho de 1999, a Lei Complementar nº 159 incluiu o município de Guarapari na RMGV. Já em 21 de junho de 2001, por meio da Lei Complementar nº 204, por iniciativa da Assembleia Legislativa, o município de Fundão foi incluído na RMGV. Em 2005, a Lei Complementar nº 318 reestruturou a RMGV, que passou a compreender os municípios de Vitória, Vila Velha, Serra, Cariacica, Viana, Guarapari e Fundão.

MAPA 1

Mapa da RMGV



Fonte: Coordenação de Geoprocessamento (CGeo) do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) (2011).

Considera-se que essa legislação criou entraves à operacionalização da estrutura de gestão proposta, repercutindo na consecução de seus objetivos, ao deixar lacunas, como a não instituição de um órgão de apoio técnico para assessoramento ao conselho e a indefinição de um instrumento de gestão. Havia, ainda, dificuldade de estruturar a secretaria executiva.

Dessa forma, mesmo com o aparato institucional, observou-se que em um período de seis anos o CPMGV realizou apenas cinco reuniões em caráter informal, delas originando procedimentos e resoluções de inexpressivos resultados para a RMGV.

Grande alteração da estrutura jurídico-organizacional da RMGV foi inserida com a Lei Complementar nº 204/2001, de iniciativa da Assembleia Legislativa Estadual e sancionada pelo governo do estado. Reestruturou-se completamente o modelo de gestão, excluiu-se a Secretaria Executiva do CMGV e o CPMGV.⁹

Manteve-se a competência da gestão metropolitana no Conselho Metropolitano da Grande Vitória, que passou a ser composto por dezessete membros, submetido à aprovação da Assembleia Legislativa e nomeados pelo governador do estado. Com o aumento da representatividade de interesses envolvidos nas questões relativas aos problemas da região, a nova composição do CMGV trouxe mais dificuldades de ordem operacional e política, quando da definição e execução de ações integradas de interesse comum, objetivo principal da gestão metropolitana.

As modificações estabelecidas na Lei Complementar nº 204/2001, tanto com relação à ampliação do território metropolitano quanto ao modelo de gestão, alterou de forma substancial o processo histórico de consolidação institucional da região, prejudicando e ampliando a complexidade dos procedimentos de gestão compartilhada.

Sentindo a necessidade de reestruturação do sistema gestor da RMGV, um movimento liderado pela Associação de Vereadores da Região Metropolitana da Grande Vitória (Averem) ganhou espaço junto aos órgãos estaduais e municipais, atraindo também para o debate a sociedade civil organizada interessada na questão metropolitana. Deste movimento surgiu a proposta de reestruturação do sistema gestor da RMGV, a qual previa a criação de uma agência gestora. Esta proposta foi encaminhada em 2003 para o governo estadual, que iniciava a sua gestão e que, com a Assembleia Legislativa Estadual, promoveu uma intensa articulação técnica e política para legitimar um novo modelo, que fosse adequado à realidade da RMGV.

9. Pela mesma lei incluiu-se o município de Fundão na RMGV.

Após ser submetido aos diversos segmentos afeitos à questão metropolitana e as municipalidades integrantes da RMGV, foi enviado, em 2004, pelo governo estadual para a Assembleia Legislativa um projeto de lei complementar que reestruturava o sistema gestor da RMGV (Venerano, 2007).

Em 2005, a Lei Complementar nº 318 reestruturou a RMGV (mapa 1), criou o Conselho Metropolitano da Grande Vitória (COMDEVIT) e instituiu o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (FUMDEVIT). Nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005, com o objetivo de viabilizar a operacionalização do sistema gestor da RMGV e adequar o IJSN para o exercício de suas funções de Secretaria Executiva do COMDEVIT e de execução orçamentária e financeira do FUMDEVIT.

O COMDEVIT criado tem caráter deliberativo, é composto por dezessete membros, sendo: sete representantes do estado, um representante de cada município que integra a RMGV e três representantes da sociedade civil.

Mesmo com este arcabouço institucional, a gestão da RMGV apresenta insuficiências que emperram a operacionalidade do sistema gestor, tornando-o lento e sem condições de atender a seus propósitos, sendo necessária uma nova articulação de poder na região, capaz de lidar com os diferentes interesses políticos de cada prefeitura e, ao mesmo tempo, fornecer respostas conjuntas às demandas que emergem. Por isto, pode-se assegurar que o obstáculo maior na gestão da RMGV é de natureza política e não institucional.

4 O DESAFIO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA RMGV

O fenômeno da metropolização, ou seja, a concentração em grande quantidade de pessoas, serviços e rendas em um determinado espaço, é resultado do acelerado processo de urbanização desenvolvido em todos os continentes, em especial na América Latina, África e Ásia, demandando amplos e complexos estudos na construção do sistema metropolitano de gestão. Conforme pode se constatar na opinião de Fernandes Junior (2004, p. 71),

o processo de metropolização tem lógica própria à medida que desrespeita tradicionais limites administrativos constitucionalmente assegurados e reconhecidos dos municípios para formar a grande área urbana, faz com que esses mesmos municípios sejam atropelados por um processo que tem lógica própria e que os une de maneira indissociável, criando problemas comuns que só podem ser resolvidos de maneira coletiva, de tal sorte que os problemas metropolitanos não podem ser solucionados somente pela atuação isolada de cada município, tampouco pelo somatório dessas ações locais, devendo-se pensar a questão de maneira integrada, colegiada e orgânica.

A RMGV caracteriza-se como um espaço altamente excludente, resultado da forma histórica de estruturação das relações de poder e do aprofundamento das desigualdades socioespaciais, consequência dos efeitos restritivos da reestruturação econômica sobre a qualidade e a quantidade de postos de trabalho e das condições monetárias de reprodução da população, particularmente da residente na periferia, a partir da década de 1980, período da industrialização estadual (Mattos, 2011).

Essas constatações são cruciais para a análise da dinâmica e das possibilidades de governança democrática na RMGV, principalmente com a descoberta de petróleo na camada de pré-sal no Espírito Santo, que tem sido apontada como um novo ciclo de desenvolvimento estadual, mas que se for tratada apenas em uma perspectiva econômica, poderá reproduzir os efeitos indesejados do processo de industrialização. Estas questões tornam-se mais relevantes quando se agrega o conceito de governança:

centrada sobre a noção de poder social que permeia as relações entre o governo e a sociedade, como espaço do exercício responsável e solidário, mas também conflitivo, na criação de soluções alternativas para o tratamento dos problemas vinculados à pobreza e as desigualdades, sustentada por atores participativos (Ivo, 2002, p. 13).

Assim, o desafio é analisar a governança da RMGV, considerando as tensões inerentes à esta, principalmente no que se refere ao paradoxo na forma como se distribui efetivamente os direitos e deveres sociais, no plano da responsabilidade social e pública entre estado e cidadãos; às complexas mudanças da sociedade; e à forma específica como se efetiva a transição e estes ajustes no plano da política (Ivo, 2002).

Na RMGV, essas tensões são evidentes e podem ser constatadas a partir das entrevistas realizadas com os atores sociais no âmbito do Projeto Governança Metropolitana no Brasil. De modo geral, os entrevistados desconhecem a existência de políticas públicas voltadas para a governança metropolitana e dos arranjos institucionais de gestão ou questionam a sua estruturação e composição, tendo como principais os argumentos a seguir.

- 1) Desarticulação entre os gestores municipais e estaduais com as comunidades, o que os distanciam dos reais problemas e, conseqüentemente, de ações que possam vir a minimiza-los e/ou solucioná-los. Um exemplo citado por um dos entrevistados foi a incapacidade de implantação e implementação da coleta seletiva de lixo pelo poder público municipal em Vitória, capital do estado, que agrega a população de maior renda e escolaridade do Espírito Santo.
- 2) Desconhecimento das especificidades locais por parte dos gestores, como resultado da falta de informação do processo de construção da

RMGV, uma vez que grande parte dos gestores não são originários dos municípios ou do estado.

- 3) Pouco ou nenhum engajamento e participação da comunidade cível no processo de governança metropolitana.
- 4) Falta de coordenação entre os atores públicos, privados e sociedade civil.

Além disso, a maior parte dos atores sociais não se reconhece na dinâmica metropolitana da Grande Vitória, o que sinaliza para uma governança metropolitana extremamente fragilizada.

Portanto, apesar do arranjo institucional da RMGV, do ponto de vista de seu desenho institucional, ser considerado adequado à governança metropolitana, isto não atende minimamente às expectativas quanto a sua efetividade, o que contribui para a ausência de mecanismos de participação da sociedade civil nas instâncias de gestão.

Assim, as políticas públicas adotadas na RMGV, em confronto com a realidade local, nas áreas de saúde, educação, transporte urbano e, principalmente, segurança pública e saneamento, demonstram que apenas um *bom* desenho institucional não garante a qualidade e efetividade destas.

Nesse contexto, algumas questões precisam ser levantadas e discutidas para se buscar alternativas viáveis que concretizem o processo de governança metropolitana, por exemplo:

- desenho institucional que possibilite a inserção de uma maior diversidade de atores sociais, principalmente da comunidade civil; e
- adoção de estratégias mais flexíveis que atendam aos múltiplos interesses do novo cenário da RMGV, a partir da década de 1980, entre outras.

Esse cenário destaca a importância da construção de um modelo de governança metropolitana que minimize as tensões citadas neste estudo e seus efeitos sobre os significados das políticas públicas, de forma a possibilitar a definição ou a viabilizar o sistema de representações políticas e sociais na construção de sistemas de cooperação e governança democrática.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo de desenvolvimento ocorrido na RMGV é crucial para o entendimento de que o acirramento da desigualdade socioespacial a partir da década de 1980, aliado ao número de trabalhadores em situação de vulnerabilidade, concentrados de forma intensa na periferia, evidencia o aumento da distância social entre o centro e a periferia.

Nesse contexto, verifica-se o aprofundamento das desigualdades socioespaciais na RMGV, como consequência dos efeitos restritivos da reestruturação econômica e das condições monetárias de reprodução da população, particularmente das mais fragilizadas econômica e socialmente.

Os processos de urbanização de favelas convivem com os de remoção e se somam aos projetos de controle dos espaços públicos. Nesta perspectiva, a desigualdade afeta a qualidade de vida de um enorme contingente populacional, principalmente dos segmentos pauperizados e de baixa renda, e também diminui a capacidade de o estado garantir políticas públicas para este grande contingente populacional.

Essas alterações produzem impactos, não apenas na configuração espacial da RMGV, mas, fundamentalmente, em sua estrutura social, refletindo-se desta forma no processo de governança metropolitana.

Assim, esses fatos sinalizam que a construção da governança metropolitana passa pelo conhecimento das demandas locais, resultantes de sua configuração espacial, econômica, política e social.

REFERÊNCIAS

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 58, de 21 de fevereiro de 1995. Institui a Região Metropolitana da Grande Vitória e da outras providências. Espírito Santo: Assembleia Legislativa Estadual, 1995.

FERNANDES JUNIOR, Edésio. Gestão metropolitana, **Caderno Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, nº 12, p. 65-69, jan/jun. 2004.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico do Estado de Espírito Santo 1970**. Espírito Santo: IBGE, 1970.

IVO, Anete. Governabilidade e governança na América Latina: teses e paradoxos. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLACO SOBRE LA REFOEMA DEL ESTADO Y DE LA ADINISTRACIÓN PÚBLICA, 7. Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

MATTOS, Rossana. **Expansão urbana, segregação e violência**: um estudo sobre a Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória: Edufes, 2011.

VENERANO, Adauto Beato. **Gestão metropolitana no Brasil**. Estudo de caso: Região Metropolitana da Grande Vitória. Dissertação (Mestrado), UCAM/RJ, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABE, André Tomoyuki. **Grande Vitória, E.S.:** crescimento e metropolização. 1999. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1999.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça.** Portugal: Coimbra, 2012,

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano:** o caso da Grande Vitória 1950-1980. Vitória: Edufes, 2001.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. *In:* BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita; BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela (Orgs.). **Desigualdade e a questão social.** 2. ed. São Paulo: EDUC, 2004. p. 51-161.

PARTE IV

40 ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: BALANÇO E PERSPECTIVAS

QUARENTA ANOS DE REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: UM BREVE BALANÇO EXPLORATÓRIO

Marco Aurélio Costa*

1 INTRODUÇÃO

Os capítulos apresentados anteriormente trazem a contribuição das equipes estaduais que estão participando do projeto Governança Metropolitana no Brasil e conformam um conjunto de informações e análises que complementam e qualificam, em maior detalhe, o balanço apresentado no capítulo introdutório deste livro.

Enquanto o capítulo inicial tratou de apresentar os principais resultados encontrados, numa perspectiva comparativa, por meio da sistematização das informações coletadas e analisadas pelas equipes estaduais numa matriz analítica, este capítulo final e conclusivo procura também analisar os achados da pesquisa, mas sob outra perspectiva, mais provocativa, na forma de um balanço exploratório.

Essa proposta mais “livre” também tem a ver com o fato de que esta é a primeira publicação do projeto que se encontra em curso com a investigação da gestão e da governança de algumas funções públicas de interesse comum selecionadas, cujos resultados serão apresentados numa próxima publicação. Portanto, parte das hipóteses e provocações que são feitas aqui estão endereçadas para a continuidade das investigações e devem ser respondidas ou melhor qualificadas nas próximas etapas da pesquisa.

Como afirmado na introdução, o início dessa investigação reporta a esforços anteriores de compreender aspectos institucionais associados ao processo de metropolização no Brasil, não de forma geral, mas observando justamente as principais regiões metropolitanas (RMs) do país.

A essa altura, pode-se afirmar com alguma segurança que o quadro não dá margens a muitas dúvidas: não há, rigorosamente falando, gestão metropolitana no país, ao menos não no sentido de que um determinado desenho institucional responda aos anseios, estratégias e objetivos de uma política de ordenamento territorial e/ou à gestão integrada de desafios compartilhados.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, coordenador da Rede Ipea e do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Há, como visto no primeiro capítulo deste livro, uma tipologia de diferentes níveis de institucionalização e de densidades de articulações institucionais nas principais RMs do país. Contudo, mesmo esse pequeno, mas significativo, conjunto de “casos”, não traz resultados muito promissores: o quadro geral é de fragilidades.

O que há são alguns poucos arranjos institucionais, ainda incipientes ou insatisfatórios, que, na prática, ou não dão conta de realizar a gestão metropolitana ou dão conta de elementos parciais desta gestão.

Se esta avaliação um tanto dura está correta, é preciso questionar por que e para que existem essas RMs e por que, além de tudo, há um vigoroso processo de metropolização institucional. Ou seja, qual o sentido de se institucionalizar este recorte territorial e de se buscar estruturar algo como uma gestão metropolitana?

Inicialmente, vale resgatar aqui uma discussão já feita em outras contribuições (Costa, Matteo e Balbim, 2010; Costa, 2010; Ipea, 2010a) sobre o processo de metropolização institucional. Já se apontou para a necessidade de se distinguir metrópoles de RMs: se, de um lado, há um processo socioespacial e a conformação de um espaço que é percebido como comum por uma população que compartilha (não de forma homogênea e não sem conflitos) de seus recursos, infraestrutura, serviços e possibilidades; de outro, há uma instituição de ordem jurídico-institucional, baseada em motivações múltiplas – nem sempre explícitas –, que sugere a intenção de tratar, intervir ou gerir esta nova territorialidade, a qual pode ou não, integral ou parcialmente, corresponder a um espaço metropolitano resultante de um processo socioespacial.

No Brasil, especialmente após a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988), o divórcio entre as metrópoles e as RMs mostrou-se evidente. As RMs brasileiras (expressão de um processo de matriz institucional) já somam algo acima de cinco dezenas, ao passo que os espaços metropolitanos (expressões de processos socioespaciais), a depender da metodologia e dos critérios utilizados para identificá-los e caracterizá-los, não passariam de duas dúzias.²

Esse divórcio, portanto, informa que, no que diz respeito à questão metropolitana no Brasil, a adoção do instrumento da regionalização não tem relação direta com o processo socioespacial de conformação dos espaços metropolitanos. Mas mais que isto, a fragilidade e baixa efetividade dos arranjos e desenhos institucionais, quando existentes, põe em cheque o próprio sentido dessa institucionalização.

2. Estudo recente, que se encontra em elaboração no Ipea, sugere que o número de RMs, considerado o critério utilizado na década de 1970, chegaria a 22, entre consolidadas e incipientes, conforme dados de 2010.

2 RM: EM BUSCA DE UMA POSOLOGIA

Afinal, qual o sentido de se propor, institucionalmente, um recorte territorial, e de se instituir uma RM? Para que servem as RMs no Brasil atual?

Toda região deveria pressupor uma intenção de intervenção e de gestão, estabelecendo elementos de controle e limites. Ao menos é isso que se encontra na raiz da palavra “região”.³ No Brasil, esta assertiva não parece ser assim tão óbvia ou de aplicação automática. RMs podem ser instituídas com base em qualquer critério ou mesmo sem a explicitação de critério nenhum.

A cobrança de tarifas telefônicas locais para ligações entre municípios inseridos na mesma RM tem sido uma das justificativas utilizadas para a proliferação de RMs. Ainda que isso seja verdadeiro, isto parece uma justificativa frágil ou insuficiente. Este pode ser um estímulo adicional, mas não parece ser o protagonista.

A possibilidade da gestão compartilhada de algumas funções públicas, em especial a de transporte, mas também aquelas associadas ao saneamento socioambiental também poderiam justificar a metropolização institucional, mas a existência, no sistema jurídico brasileiro, de outras soluções, em especial dos consórcios públicos, fragiliza tal argumento.

Considerando as características do federalismo brasileiro, em particular, a forma como os recursos tributários se encontram distribuídos entre União, estados e municípios e, sobretudo, a maior capacidade da União em disponibilizar recursos para os investimentos em infraestrutura social e urbana, tal como apontado em trabalho anterior (Ipea, 2010b), nota-se que estados e municípios buscam na constituição das RMs uma forma de se qualificarem como elegíveis para receber investimentos federais.

Portanto, nossa hipótese aqui é a de que o processo de metropolização institucional tem muito mais a ver com a limitada capacidade fiscal de municípios e estados e com a possibilidade que vislumbram de terem acesso a recursos tributários federais para a realização de investimentos em infraestrutura social e urbana que de outra forma não iriam acessar (na avaliação deles).

É como se a União, ao ser protagonista no financiamento dos investimentos em infraestrutura social e urbana, estimulasse, por meio de algumas de suas políticas, o processo descontrolado de institucionalização de RMs. A União que, após a CF/1988, se afasta da gestão metropolitana (via estadualização), acaba mantendo um enorme protagonismo sobre os rumos da questão metropolitana do país, via investimentos em infraestrutura urbana e via os estímulos gerados por políticas setoriais.

3. A palavra região tem origem no verbo latino regere, que quer dizer dirigir, comandar. De regere vem a palavra regio que designava “distrito, país, limite”. De regio vêm as palavras “região” e “regional” (cf. <http://origemdapalavra.com.br/palavras/regiao/>).

Assim, seja por via da transferência de recursos para os municípios metropolitanos, seja por meio das políticas setoriais e de seus critérios de elegibilidade, a União desempenha um papel importante na questão metropolitana, a despeito de essa agenda não estar claramente formulada nos planos governamentais.

Seguindo essa hipótese, não é de espantar que a gestão metropolitana no país se mostre como algo tão frágil do ponto de vista institucional e inócuo em termos dos objetivos que, em geral, justificam a adoção de regionalizações.

Mas o que dizer dessas que são as principais RMs do país? O que as contribuições apresentadas neste livro oferecem para o entendimento da questão metropolitana no Brasil? Qual o sentido de se instituir uma RM? As perguntas são provocativas, mas, em alguma medida, retóricas. Não temos, aqui, a intenção de propor uma resposta definitiva. Mas, de alguma forma, olhando para a experiência de algumas das principais RMs do país, temos a oportunidade de fazer uma análise desta experiência, de levantar hipóteses para explicar suas peculiaridades e de sugerir reflexões sobre a questão metropolitana no país, especialmente no momento em que a Câmara Federal, por meio de uma comissão, discute (e propõe um substitutivo) para o Projeto de Lei nº 3.460/2004, conhecido como Estatuto da Metrópole.

3 ENTRE O REGIONAL E O URBANO: EM BUSCA DE ABRIGO

A instituição de uma RM, a rigor, tem a ver com uma intenção de atuar no espaço-tempo que é objeto de seu recorte territorial. Não faz sentido pensar uma RM sem pensar em sua gestão, qualquer que seja a intenção que levou à sua instituição – observada a hipótese da racionalidade, que se sabe ser frágil.

Ainda que haja uma intenção que implique, necessariamente, esforço de gestão da região criada, diferentes possibilidades se apresentam. Correndo o risco de ser reducionista e simplista, pode-se supor que as RMs envolvam uma combinação de dois elementos, que implicam diferentes dinâmicas, eventualmente complementares: de um lado, há o campo que se pode chamar de desenvolvimento regional; de outro, há o que se pode chamar de desenvolvimento urbano-metropolitano.

Sob a perspectiva do desenvolvimento regional, podem ser criadas RMs cujo objetivo maior é a promoção do desenvolvimento da região que se desenvolve em torno do(s) município(s) polo. Um determinado núcleo urbano que exerce ou tende a exercer um papel de comando numa região, independentemente de ser um espaço metropolitano “real”, é reconhecido com este papel e passa a receber investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana que irão favorecer seu desenvolvimento: polarização, atração de investimentos e do fluxo de pessoas, bens e serviços.

As RMs criadas no Brasil na década de 1970, ainda que configurassem espaços metropolitanos, eram RMs que tinham em sua matriz institucional esse viés de promoção do desenvolvimento regional. Elas receberam incentivos e impulsos para se tornarem polos regionais e nacionais, ao mesmo tempo, submetendo ao seu domínio a rede de cidades do país, e liderando seu desenvolvimento econômico, em diálogo com o que propunha o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

Não se está aqui reduzindo a criação das RMs, na década de 1970, apenas à lógica do desenvolvimento regional, nem dizendo que esta estratégia foi correta ou tecnicamente consistente e isenta de motivações políticas, especialmente no que tange à definição de quais espaços metropolitanos ganhariam este reconhecimento e este tratamento prioritário. Reconhece-se que houve esta motivação e o tratamento prioritário às RMs constituídas existiu e implicou canalização de recursos diversos para a promoção destes espaços, em detrimento de outros.

Mal ou bem, um certo ordenamento territorial associava-se à criação daquelas RMs na década de 1970.

A estratégia de instituição das RMs da década de 1970, as quais agora completam 40 anos, mostrou-se bem-sucedida à medida que os espaços metropolitanos a elas associados continuam a ser os mais importantes do país, seja em termos demográficos, seja em termos do produto interno bruto (PIB). Ademais, o próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio do estudo da Região de Influência das Cidades – REGIC (IBGE, 2008), reconhece a existência de poucos outros espaços metropolitanos no país para além das RMs “originais”.⁴

Em alguma medida, ao se instituir uma RM, a perspectiva da promoção do desenvolvimento regional estará sempre presente. Trata-se de favorecer, no e ao limite, as possibilidades dos ganhos de aglomeração e das economias urbanas.

E, nesse sentido, trata-se de buscar o fortalecimento da região, de sua posição e da posição de seu núcleo na rede de cidades do país (e, por que não, na rede global de cidades), atraindo recursos de outras regiões, ampliando ou consolidando seu domínio sobre o território sob sua influência e firmando-se como um centro hierárquico.

Mas as RMs também podem ser criadas a partir do reconhecimento dos espaços metropolitanos, de sua dinâmica de relações imbricadas e da necessidade de buscar formas de gestão destes espaços que configurem alternativas aos eventuais entraves político-institucionais que a gestão de territórios fragmentados impõem.

4. O projeto Governança Metropolitana no Brasil privilegiou justamente as RMs associadas aos doze espaços metropolitanos reconhecidos pela REGIC e, em uma estratégia de incorporação de novos espaços dinâmicos do país, também incorporou na pesquisa três RMs de três diferentes macrorregiões do país: Vale do Rio Cuiabá (CO), Grande Vitória (SE) e Grande São Luís (NE).

Nesse sentido, a criação das RMs pode ter como escopo menos a sua posição na rede de cidades, e a perspectiva relacional (sua posição em vista da posição de outras RMs e de outros espaços metropolitanos) e mais o que se passa em seu próprio espaço, e tem a ver mais diretamente com os recursos, infraestruturas e serviços que são compartilhados na região: o foco, neste caso, é o que se pode chamar de desenvolvimento urbano-metropolitano ou, simplesmente, desenvolvimento metropolitano, numa perspectiva na qual a “cidade” e a experiência cidadina são percebidas de forma integrada e para além dos limites político-administrativos.

Os desenvolvimentos regional e metropolitano podem e frequentemente estão presentes em todas as RMs. No Brasil, as RMs da década de 1970 também visavam o desenvolvimento metropolitano, buscavam lidar com a gestão das funções públicas de interesse comum, e vinham com uma proposta de gestão baseada num arranjo institucional que deveria favorecer o desenvolvimento metropolitano. Portanto, as duas perspectivas aqui apresentadas não são excludentes.

4 QUE HISTÓRIA CONTAM AS RMS BRASILEIRAS?

A partir da análise do quadro atual da gestão metropolitana no país, considerando o quadro apresentado nos capítulos anteriores, o que dizer da gestão metropolitana no Brasil, considerando estas duas perspectivas?

Seria de pouca utilidade tentar classificar as RMs aqui analisadas numa régua que contivesse possíveis combinações de motivações regionais e urbano-metropolitanas. Ainda assim, ao olhar para as principais RMs do país, questiona-se acerca do que move a gestão metropolitana em cada uma delas e quais desafios e possibilidades se colocam para elas e como estão – se estão – respondendo a estes desafios.

De início, um quadro convergente emerge da leitura dos capítulos anteriores: a última década trouxe um aumento considerável de recursos e investimentos para a grande maioria dessas RMs. Seja por conta da Copa do Mundo, seja por conta, no caso do Rio de Janeiro, dos Jogos Olímpicos de 2016, seja por conta da recuperação econômica experimentada nos anos 2000, a verdade é que os principais espaços metropolitanos são o palco de parte considerável dos investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana no país e por parcela não desprezível dos investimentos produtivos (pode-se citar o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, os investimentos nos portos de Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, São Luís e Vitória; o Complexo Industrial Portuário de Suape, na RM do Recife; entre outros).

Esse quadro que pode ser qualificado como favorável não encontrou, contudo, RMs que estivessem preparadas para gerir vantagens, desafios,

efeitos e consequências deste novo ciclo expansivo (para alguns, um novo padrão de desenvolvimento).

Com efeito, observando os registros e relatos aqui deixados, nada ou muito pouco do que se encontra em processo nesses espaços metropolitanos resulta de um planejamento e gestão metropolitanos que tenha tais investimentos como resultado. Por sua vez, a governança metropolitana não tem sido protagonista nestes processos. Agentes e atores reagem a decisões tomadas de forma isolada e tendem a atuar com pouca coordenação.

Tais investimentos, portanto, desafiam os agentes econômicos e atores políticos e sociais para lidar com a gestão e a governança metropolitanas, mas há pouca coordenação, sugerindo a baixa efetividade da regionalização metropolitana, sobretudo no que diz respeito à promoção do desenvolvimento regional.

Nesse sentido, vale observar com maior atenção o que se passa na RM de São Paulo. Neste caso, para além da escala tipicamente metropolitana, emerge a priorização de uma escala que transcende o recorte metropolitano: a macrometrópole.

Reunindo as RMs paulistas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista e a recente RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a macrometrópole – que poderia se estender até a RM do Rio de Janeiro – aparece como uma nova escala regional. Num contexto no qual a gestão do que diz respeito ao desenvolvimento urbano-metropolitano se depara com grandes desafios, a macrometrópole se impõe como um recorte “novo” e mais convergente com os investimentos que podem contribuir para a permanência da primazia da metrópole de São Paulo no país e para seu papel de núcleo regional (do bloco latino-americano) na rede global de cidades.

Em São Paulo, apesar da longa trajetória da instituição encarregada da gestão metropolitana, o denso conjunto de articulações institucionais ali identificadas é uma expressão de força e capacidade (de articulação), mas também expressão da força das novas formas de articulação em nível metropolitano, em contraste com o modelo de gestão herdado dos anos 1970 e seus instrumentos, os quais se mostram pouco efetivos.

De forma similar ao que ocorre em São Paulo, mas de forma bastante diversa, o caso da RM do Recife também merece destaque. A estruturação de distintos territórios dentro do espaço metropolitano e a tentativa de exercer alguma proatividade no que diz respeito às oportunidades e aos desafios trazidos pelos novos investimentos produtivos e em infraestrutura econômica, social e urbana são singulares nos casos observados, inclusive no que diz respeito ao arranjo de governança proposto para lidar com estes diferentes territórios.

No caso do Recife, vale salientar que a governança dos territórios passa por uma articulação que envolve empresários e municipalidades, buscando a criação de condições mais favoráveis para o desenvolvimento metropolitano e regional.

Ainda assim, ao observar os efeitos e consequências do processo em curso, vale perguntar: afinal, a quem servem os arranjos criados e quem, de fato, está produzindo esse espaço urbano-metropolitano? Há um projeto metropolitano a alimentar ou, ao menos, resultar destes territórios, ou a metrópole se submete aos interesses envolvidos na promoção destes territórios?

Em contraponto ao que se observa, ainda que de forma tentativa, em São Paulo e no Recife, o caso do Rio de Janeiro aparece como um dos mais icônicos: no Rio, o tema da gestão metropolitana foi marginalizado e a municipalidade do Rio de Janeiro não se mobiliza pela questão metropolitana, envolta em desafios que lhe parecem mais legítimos e apoiada pelos recursos que lhe são transferidos anualmente – trata-se do município que mais recebe transferências voluntárias da União endereçadas a investimentos em infraestrutura social e urbana (Ipea, 2010b).

A cidade-estado se impõe ao metropolitano, ainda que a cidade vivida pela população desconheça essas fronteiras e o extenso conjunto de investimentos em curso siga gerando impactos que deverão alterar profundamente seu espaço metropolitano.

Nas RMs de Fortaleza e Salvador, embora o volume de investimentos não se compare àquele observado na RM do Rio de Janeiro, um quadro similar se verifica: esvaziamento da gestão metropolitana e falta de protagonismo do Estado na proposição, construção e implementação de um projeto metropolitano que consiga lidar com os interesses em jogo, aproveitar as oportunidades presentes e, ainda assim, abrigar uma governança metropolitana que permita a coordenação das ações e dos projetos em curso e a produção de metrópoles que traduzam os anseios de suas populações, de seus agentes econômicos, mas também de seus atores sociais.

Nota-se, portanto, que, em algumas das maiores metrópoles do país, investimentos engendram o crescimento econômico e conformam processos de desenvolvimento regional que não são, necessariamente, produto ou resultado de um projeto metropolitano. No limite, iniciativas e estratégias regionais mais amplas, como a que se vê em São Paulo, ou mais recortadas como se vê em Recife, procuram aproveitar as oportunidades e conferir ao Estado um maior protagonismo, ainda que estas iniciativas não reflitam um claro projeto de metrópole.

Assim, no que diz respeito à perspectiva do desenvolvimento regional, observa-se que, na última década, os investimentos se fizeram presentes, mas poucas, parciais e fragmentadas foram as iniciativas de gestão e governança metropolitanas que buscaram e vêm buscando construir algum protagonismo, alguma proatividade

na condução deste processo ou, ao menos, na minimização dos impactos e na identificação dos efeitos e das consequências advindos deste novo momento.

Desse modo, nas principais RMs do país, poucos, limitados e parciais são os casos de RMs que justificam sua existência (ou seja, a adoção de uma regionalização) para lidar com aspectos associados à promoção do desenvolvimento regional. Mesmo os casos mais interessantes encontrados, as RMs de São Paulo e Recife (e em menor intensidade, Porto Alegre, Curitiba e Belo Horizonte), conformam experiências marcadas por ambivalências e estão longe de serem exemplos clássicos de sucesso.

Se as principais RMs do país não são geridas com foco na promoção do desenvolvimento regional, estariam elas voltadas para a promoção do chamado desenvolvimento urbano-metropolitano?

Não é o que parece. Observa-se, em alguns casos específicos, iniciativas de gestão de funções públicas de interesse comum, como é o caso da RM de Goiânia em relação ao transporte público. A avaliação detalhada destes casos nas áreas de transporte, saneamento socioambiental e uso do solo é o objeto do próximo componente da pesquisa em curso.

No entanto, uma análise mais geral dessa gestão voltada para a “cidade metropolitana” não caracteriza nenhuma das RMs brasileiras. De forma ampla, articulada e coordenada, nenhuma das RMs aqui apresentadas se dispõe a cuidar – e consegue fazê-lo –, de forma integrada, de seu espaço metropolitano.

A principal justificativa dos atores sociais entrevistados pelas equipes para essa “ausência” repousa, em última instância, no vazio jurídico deixado pela CF/1988. A delegação da gestão metropolitana aos estados, numa Federação em que os municípios são protagonistas na gestão de seus territórios, sem que isto seja claramente regulamentado e sem que a União forneça qualquer orientação ou regras para a gestão metropolitana, fez da gestão metropolitana uma tarefa improvável.

Os conflitos federativos verticais e horizontais, potencializados no caso singular da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride/DF), intimidam governos estaduais e amplificam os conflitos políticos (e também os conflitos partidários) e as disputas que se travam entre os prefeitos das maiores cidades das RMs (em geral, as capitais) e os governadores.

5 A GUERRA DOS LUGARES E O LUGAR DAS RMs

Num contexto em que, segundo autores como Mongin, os fluxos se sobrepõem aos lugares, e “o espaço citadino de ontem, seja qual for o trabalho de costura dos arquitetos e dos urbanistas, perde terreno em benefício de uma metropolização que é um fator de dispersão, de fragmentação e de multipolarização” (Mongin, 2009, p. 18), tais fatores encontram correspondência na fragilização da gestão metropolitana e,

de certa forma, alimentam-se das dificuldades que se colocam para a existência da construção e implementação de “projetos metropolitanos” efetivos.

Entre a ingenuidade de acreditar que aspectos de ordem técnica e institucional – a busca de um modelo e de um desenho institucional ideais – e a utopia, a gestão metropolitana assiste, passivamente, no Brasil, à transformação intensa dos principais espaços metropolitanos, especialmente no contexto atual.

Qualificar melhor esse processo é um imperativo da pesquisa aplicada. Neste sentido, caracterizar e analisar o que se passa na gestão das funções públicas de interesse comum pode ser bastante útil. Talvez, na análise das funções, seja possível reconhecer a efetividade, ainda que fragmentada, parcial, da gestão de algumas funções públicas selecionadas.

Casos de sucesso, por ventura existentes, devem contribuir para a construção de tipologias que apoiem uma análise crítica da gestão e da governança metropolitanas. Neste sentido, a hipótese é de que há funções públicas mais favoráveis a arranjos cooperativos.

De uma forma ou de outra, a verdade é que os espaços metropolitanos brasileiros são espaços dinâmicos. São palco de alguns dos principais conflitos sociais e políticos do país. E se os processos de reterritorialização que estão ocorrendo nas metrópoles brasileiras não forem compreendidos e submetidos ao crivo da crítica analítica, dificilmente será possível “devolver ‘formas’ e ‘limites’ a um mundo pós-urbano carente de formas e limites” (Mongin, 2009, p. 21).

Sim, parece que a fluidez e a flexibilidade resistem em ser aprisionadas em formas e limites. Mas se projetos não são construídos para a produção da cidade e da experiência urbana que se quer, a “livre” produção do espaço urbano e metropolitano irá gerar tão somente espaços homogêneos e fragmentados, no sentido de Lefebvre (2005).

Aparentemente, os antigos modelos e arranjos institucionais não estão dando conta da construção dessas formas e limites. Seriam as novas articulações institucionais uma resposta a esses modelos antigos de gestão? Não é o que parece, uma vez que tais articulações produzem experiências fragmentadas e pouco integradas. A análise destes casos, de toda forma, faz-se necessária.

Fora do centro da agenda política nas últimas décadas, a questão metropolitana parece estar se impondo na opinião pública. A recente experiência da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte sugere um renovado interesse dos atores sociais pelo tema metropolitano. As também recentes manifestações ocorridas em todo o país e, em especial, nas principais metrópoles brasileiras, confirmam o potencial da agenda metropolitana.

Entretanto, é preciso avaliar em que medida a mobilização social que se viu saberá endereçar adequadamente as questões levantadas para os gestores públicos das diferentes esferas de governo envolvidas na questão metropolitana. Ou seja, importa saber em que medida a experiência do espaço cidadão-metropolitano irá se impor, questionar e propor soluções e projetos urbano-metropolitanos que se contraponham a reterritorialização produtora de espaços fragmentados e de segregação social.

Essas e outras questões dessa mesma matriz crítica só serão respondidas ao longo do tempo. Trata-se de processos, conflitos e contradições centrais para o capitalismo contemporâneo e conformam processos de longa duração. Cabe aos acadêmicos, pesquisadores e, em especial, aos gestores públicos, estarem preparados para lidar com as consequências das ações em marcha e as demandas sociais e políticas que muito provavelmente lhes serão endereçadas.

6 BREVE BALANÇO E POSSIBILIDADES

Num balanço geral dos 40 anos de RMs no Brasil, há mais dúvidas e questionamentos que razões para celebrar. As motivações e soluções do passado, se um dia foram satisfatórias para a sociedade brasileira e/ou para seu projeto de desenvolvimento, hoje não mais o são. O quadro é antes de fragmentação e esvaziamento de sentido que de experiências inspiradoras.

Mas há possibilidades. Os efeitos e as consequências dos investimentos em curso e do processo correlato de reterritorialização fragmentadora do espaço provocam reações nos atores sociais e políticos. E esta é a aposta deste trabalho: não será pela via de um modelo ideal de gestão e de arranjos de governança que as metrópoles brasileiras serão espaços apropriados pela sociedade. O protagonismo deve ser também – e sobretudo – dos atores sociais e políticos e dos conflitos nascidos dos embates econômicos, políticos e sociais que se dão nessas metrópoles.

Nesse contexto, o que se pode esperar e como subsidiar as discussões do Estatuto da Metrópole? Um balanço das discussões e dos debates em torno deste estatuto foge dos objetivos aqui propostos e demandaria uma reflexão mais detida dos diversos aspectos relativos à regulamentação desta importante fonte de conflitos federativos. De todo modo, finalizando este livro, colocam-se seis questões provocativas que deveriam ser tratadas (seria melhor dizer, resolvidas) no âmbito do Estatuto da Metrópole, como segue.

- 1) *A questão dos critérios*: caberia à União estabelecer critérios para definir/criar RMs no país? Estes critérios são autorizativos (no sentido de que os estados podem criar as RMs a partir de um “aval” da União? Ou são compulsórios, ou seja, uma vez definidos que os critérios estão atendidos, ocorre a criação da RM?

- 2) *Ainda sobre critérios – entre o regional e o urbano-metropolitano*: tais critérios estão dissociados das intenções presentes na adoção de uma regionalização metropolitana? Ou devem variar? Se a RM está voltada para a promoção do desenvolvimento regional, ela pode ser um tipo particular de região (uma região de desenvolvimento, por exemplo), sem a necessidade de cumprir eventuais critérios estabelecidos por norma federal? Em outro sentido, se a RM decorre de uma efetiva conformação metropolitana, o atendimento de funções públicas de interesse comum exigiria sua institucionalização?
- 3) *O sentido do metropolitano e seu ônus*: a riqueza e a pobreza convivem no espaço metropolitano, espaço no qual a reprodução social se realiza. Reconhecer-se metropolitano significa identificar-se como parte de um espaço dinâmico e singular, que demanda a adoção de escalas e parâmetros distintos para a sua gestão. Não deveriam as RMs ter de atender a alguns parâmetros e oferecer serviços compatíveis com a sua escala? O Estatuto da Metrópole poderia estabelecer a exigência de alguns recursos e instrumentos para tornar universal, para o cidadão metropolitano (hoje, uma abstração), serviços tais como o transporte público multimodal integrado com tarifa única (o caso da RM de Goiânia mostra que isto é possível). Da mesma forma, a adoção de soluções integradas para outras funções públicas poderiam ser consideradas: o tratamento e a disposição de resíduos sólidos seria outro exemplo. Para além do questionamento conservador de que estas soluções ferem o arranjo federativo brasileiro, as pessoas que moram nas metrópoles se beneficiariam destas soluções que, no limite, beneficiariam o desenvolvimento metropolitano em suas diversas dimensões.
- 4) *Por um desenho institucional*: outra questão que tem lugar no debate do Estatuto da Metrópole tem a ver com a adoção de algum modelo de gestão metropolitana ou algum desenho institucional “ideal”. Não parece que há modelos a serem seguidos e que tais modelos, por si só, sejam garantias de boas condições para a gestão e a governança metropolitanas. Se critérios e parâmetros ou condições são estabelecidos, o desenho institucional de cada RM pode variar, o desenho não precisa ser único, mas deve obedecer a alguns princípios, tais como aqueles sobre os quais se manifestou o Supremo Tribunal Federal (STF) (obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana, equilíbrio entre os entes federativos, sem a predominância de nenhum deles).
- 5) *Estatuto da Cidade versus Estatuto da Metrópole*: no âmbito do arranjo institucional para a gestão metropolitana, sobretudo no caso de a RM assumir a gestão da função pública do uso e da ocupação do solo,

por meio do estabelecimento de um macrozoneamento e de parâmetros urbanísticos de referência, observa-se uma sobreposição entre o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrôpole. Para que não haja retrocessos no que diz respeito aos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, inclusive aqueles que tratam da gestão participativa, as complementariedades de um Estatuto da Metrôpole devem ser explicitadas – inclusive para justificar sua existência. A tensão potencial entre estes dispositivos faz com que muitos estudiosos e legisladores considerem o Estatuto da Metrôpole desnecessário (ou mesmo indesejável).

- 6) *Da participação*: na esteira das tensões entre os dois estatutos – da Cidade e da Metrôpole –, a questão da participação merece destaque e deve estar contemplada não apenas no que diz respeito a questões específicas associadas a alguma das funções públicas, mas no próprio arranjo institucional. Experiências como a de Belo Horizonte demonstram a qualidade das contribuições que a sociedade civil organizada pode conferir aos processos de planejamento e gestão metropolitanos.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato *et al.* Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: LINHARES, Paulo de Tarso F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federação à brasileira**: questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

COSTA, Marco Aurélio. Metropolização e fragmentação: paradoxos do desenvolvimento territorial e da gestão contemporânea nas metrópoles brasileiras pós-Constituição de 1988. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE INTERNACIONAL DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 11., 2010. Mendoza. **Anais...** Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, out. 2010.

COSTA, Marco Aurélio; MATTEO, Miguel; BALBIM, Renato. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades** – REGIC. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Infraestrutura social e urbana no Brasil:** subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010a. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, livro 6).

_____. **Brasil em desenvolvimento:** Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010b. (Brasil: o Estado de uma Nação).

LEFEBVRE, Henri. **The production of space.** 23. ed. Malden, MA: Blackwell Publishing, 2005.

MONGIN, Oliver. **A condição urbana:** a cidade na era da globalização. São Paulo: Estação Liberdade, 2009.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Luciana Dias

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Luana Signorelli Faria da Costa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Aline Rodrigues Lima

Bernar José Vieira

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Cristiano Ferreira de Araújo (estagiário)

Diego André Souza Santos (estagiário)

Capa

Aline Rodrigues Lima

Livraria

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

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Investigar o estado da arte da gestão e da governança metropolitanas em algumas das principais regiões metropolitanas (RMs) do país, este é o objetivo da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil.

Este primeiro livro do projeto traz os resultados de seu componente inicial. Com o mote de “celebrar” os quarenta anos da existência da regionalização metropolitana no país, apresenta-se, nesta obra, um mosaico de experiências que convergem, ao apresentarem a fragilidade da gestão metropolitana no Brasil, para um momento em que o movimento expansivo da economia acarreta consigo um processo de reterritorialização dos espaços metropolitanos, marcado antes por sua fragmentação que pela construção de um projeto de metrópole que favoreça a *democracia urbana*.

Como parte do esforço e do compromisso das quinze equipes participantes do projeto – sob a coordenação nacional do Ipea –, faz-se a entrega, para a sociedade brasileira, de um importante conjunto de reflexões e relatos, que deve ser avaliado e aproveitado sob a perspectiva da continuidade e do aprofundamento do processo de metropolização ora em curso.

Esta publicação – que propõe uma reflexão sobre a experiência metropolitana no Brasil, nas últimas quatro décadas – ocorre em um momento em que a sociedade brasileira, aos poucos, parece estar se dando conta da dimensão metropolitana de seus desafios cotidianos, uma vez que, ao contrário do que propõe uma antiga legislação brasileira, a experiência cidadina não se limita pelas fronteiras político-administrativas e demanda um olhar integrado para as possibilidades da democracia e da vida urbanas.

