

# SUGESTÃO DE ALTERNATIVA TÉCNICO-POLÍTICA PARA A INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO\*

Bernardo Alves Furtado\*\*

*A Framework for Integration*

As urbanization advances, the policy imperatives change, with instruments spanning the spectrum from spatially blind to spatially targeted. While the policy debates overemphasize the most spatially explicit of government actions, such as slum-upgrading programs, successful urbanization aimed at integrating every nation's portfolio of places requires the use of full range of instruments-institutions, infrastructure, and incentives (WORLD BANK, 2008, p. 202).

## 1 INTRODUÇÃO

Este ensaio busca delinear preliminarmente e expor ao debate sugestões de instrumentos no contexto de planejamento de regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, permitindo-se uma via propositiva, dentro das condicionalidades do pensamento e metodologias científicas consuetudinárias.

Parte-se da premissa de que o planejamento e a gestão articulados entre os entes federados almejam o desenvolvimento sustentável conjunto da região. Este objetivo central pode ser subsidiado se as partes constituintes das RMs (municípios e regiões internas) conseguirem garantir redução das desigualdades de acesso a serviços e oportunidades a seus cidadãos. Esta hipótese contém o argumento subjacente segundo o qual é condição necessária ao desenvolvimento metropolitano a convergência da realidade urbana para o seu território. Ou seja, a hipótese de trabalho proposta é a de que a qualidade do desenvolvimento do conjunto da região depende, entre outros fatores, do nível de coesão interna do seu território.

Ressalte-se, portanto, que se de um lado tem-se a busca pela integração territorial entre os municípios por meio do transporte intermunicipal ou a gestão de bacias integradas,

\* Este ensaio foi produzido no contexto da colaboração do autor com a subcoordenação de sistemas de informação e comunicação, no âmbito do processo de construção do Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte (setembro de 2009). Esta versão é uma adaptação e expansão da proposta então feita. O autor agradece a leitura cuidadosa e as sugestões de Bruno Milanez.

\*\* Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais – Dirur/Ipea.

por exemplo; de outro lado almeja-se a convergência de possibilidades para os cidadãos metropolitanos, de modo que se reduzam as restrições espaciais observadas e se alcance maior harmonia espacial. Do ponto de vista do cidadão, este descompasso espacial (*spatial mismatch*) implica a dependência do local de residência na obtenção de emprego ou no usufruto de serviços de ordem pública ou privada.

A defesa deste objetivo baseia-se na expectativa de que uma RM na qual suas várias partes estejam mais bem equipadas para o serviço à sociedade está ela própria, a RM como um todo, mais qualificada para o seu desenvolvimento.

Este texto conta com esta introdução (seção 1), com um breve apanhado teórico e motivacional das ideias que sustentam as sugestões (seção 2) e com o desenvolvimento das propostas em si (seção 3); as limitações já identificadas são lançadas para discussão (seção 4), e as considerações finais (seção 5) o concluem.

## 2 MOTIVAÇÃO

A diversidade do tecido urbano conurbado das grandes metrópoles é simultaneamente seu maior ativo, sua fonte de inovação e criatividade (JACOBS, 1970); e fonte de desigualdades e disparidades que cerceiam seu desenvolvimento e o acesso da maioria dos seus cidadãos à urbanidade explícita que a cidade deveria oferecer.

Do ponto de vista estrito de política pública, há, de um lado, o dilema de incentivar porções do território com potencial no intuito de competir com outros municípios, nacional e globalmente e, de outro lado, harmonizar porções do território que não possuem condições mínimas de sobrevivência, quiçá de competição. Oliveira (2003) indica este dilema como central e próprio do processo de acumulação capitalista.

A literatura regional, por sua vez, explica a interação e a interdependência entre regiões polos e regiões de influência ou complementares (CHRISTÄLLER, 1966; LÖSCH, 1954; PERROUX, 1949; BOUDEVILLE, 1969), inclusive para o caso brasileiro (BRASIL, 1959). Na analogia do regional para o metropolitano (amplamente utilizado nesta seção), pode-se dizer que as franjas e periferias, desprovidas de urbanidade, são complementares e centrais no processo de acumulação e possibilidades das metrópoles.

Entende-se, portanto, pelo menos na esfera socioeconômica (e ambiental), que as aglomerações metropolitanas constituem-se como um ente único, integral e indissolúvel, cujas capacidades se beneficiam deste urbano completo. No entanto, a distribuição do usufruto é desigual e corrói e consome a metrópole indistintamente, embora a maioria dos seus reflexos sejam espacializados.

Em termos políticos – de proposição e execução de políticas –, entretanto, a dificuldade é que não há ente metropolitano politicamente legítimo (ou constituído) ainda, no sentido de exercer competência sobre o território. O papel do estado – Unidade da Federação (UF) –, em concorrência com o do município, é apenas de articulação e não de exclusividade de ação sobre o território.

Esse entendimento expande a dita problemática metropolitana.

Às questões estritamente metropolitanas (as “funções públicas de interesse comum”: transporte intermunicipal; defesa civil e violência; manejo de recursos hídricos, saneamento e abastecimento, e questões ambientais) acrescentem-se outras, legalmente de competência

municipal ou concorrencial, mas que são centrais na estruturação da dinâmica urbana (o mercado de terras e o mercado imobiliário – intrinsecamente ligados à configuração do tecido urbano – e o acesso ao mercado de trabalho e à oferta de bens e serviços hierarquicamente superiores).

Posto de forma simples, a lógica de produção é uma, mas há imposições de divisões administrativas e de capacidade econômica dos municípios que acarretam acesso diferenciado, ou dividido, aos bens e serviços públicos. Nesse sentido, bem cabe a definição de “território usado” proposta por Milton Santos (SANTOS, 1992; SANTOS e SILVEIRA, 1996). O território usado incorpora as noções de construção histórica do território e implica usado por quem, para quem e com quais objetivos.

A motivação inicial da proposta da próxima seção se inspira na experiência de política regional da União Europeia (UE), em implantação e adaptação desde 1992. A justificativa principal da ação (e do fundo de coesão criado) baseia-se no princípio da solidariedade. Não por altruísmo, mas por competitividade global do bloco, almeja-se que regiões atrasadas possam alcançar (*catching-up*) o padrão de desenvolvimento médio do restante dos países do bloco. Vale notar que a proposta do Tratado de Maastricht (1992) prevê, além do fundo de coesão, um fundo de convergência. O fundo de convergência busca manter a competitividade das regiões e nações já avançadas e que devem continuar inovando para a manutenção do seu *status* competitivo. A coexistência dos dois fundos indica que a ação política no território pode variar no *spectrum from spatially blind to spatially targeted* (WORLD BANK, 2008, p. 202).

A intenção de utilizar parte deste instrumental tipicamente regional no âmbito da RM justifica-se porque, assim como as decisões nacionais são soberanas no seu território, as competências, de exclusividade municipal, são territorialmente definidas. Embora o plano diretor, instrumento fundamental de política pública, seja municipal, a conurbação, o movimento pendular e a própria ótica socioeconômica e ambiental unificada do espaço metropolitano requerem soluções transfronteiriças.

Cabe a arranjos institucionais propor avanços que permitam a transversalidade entre os entes constituintes.

Note-se que arranjos institucionais entre entes constituintes diversos impõem dificuldades. Os compromissos voluntários, como os consórcios, por exemplo, podem ter resultados comprometidos por desarranjos políticos, personalistas ou partidários. Acordos celebrados em uma gestão de governo podem sofrer de descontinuidade na próxima.

Entretanto, o objetivo deste ensaio, como se verá em seguida, é apenas propor elementos técnico-institucionais que sirvam de insumo e subsídio para a tomada de decisão política. É apenas, portanto, atributo de processo que institucionalize e objetive a discussão final, que é política. Dada a dificuldade de concertação metropolitana, a objetivação da discussão, acreditamos, contribui para o processo.

Em suma, este ensaio busca agregar à integração vertical (simbolizada pela resolução da questão dos transportes, por exemplo – essencial, porém incompleta), a coesão horizontal, cuja função principal é a redução das desigualdades entre partes do território.

### 3 “INSTITUIÇÃO DE INSTITUCIONALIDADE TÉCNICA”

Sugerem-se algumas iniciativas preliminares nesta seção.

Em primeiro lugar, nos parece que, se os entes políticos convergem na discussão de problemas comuns, eminentemente territoriais, há que se ter convergência também em aspectos técnicos.

Nesse sentido, faz-se necessário um desenho de acordos institucionais que garantam disponibilidade, troca, permeabilidade e segurança dos dados provenientes e construídos pelos diversos municípios, de modo que permitam sua confiabilidade técnica, uso adequado, atualidade e publicidade.

Ressalte-se que esta proposta de acordo, enquanto eminentemente técnica em seu desenho de organização de dados, e, portanto, com função prioritariamente de diagnóstico, pode e deve evoluir na contribuição para a decisão política de alocação de projetos e recursos, como será detalhado na seção seguinte.

Esses “acordos institucionais” se justificam pelo princípio segundo o qual a ação na direção desejada implica o conhecimento sobre a realidade das partes e a possibilidade de escolhas prioritárias na alocação de recursos que contribuam para os objetivos almejados. Ou seja, a ação técnica acordada politicamente pode servir como fundamento para a tomada de decisão política subsequente. O que se espera é organizar os critérios técnicos que vão subsidiar políticas comuns entre os entes metropolitanos.

Sugere-se que esta institucionalização técnica se efetive em uma Coordenação de Informações e Comunicação ligada a órgãos do Poder Executivo no contexto do arranjo metropolitano proposto. Tal coordenação seria composta por servidores indicados e vinculados aos órgãos constituintes (governo do estado, Assembleia Legislativa, municípios, sociedade civil), inicialmente, em sistema de cessão administrativa.

A coordenação teria como objetivo organizar as informações acerca do território da RM como um todo, alimentada e subsidiada pelos municípios. Em um segundo momento, mais institucionalizada, poderia assumir paulatinamente a aquisição, o controle, o armazenamento e a manipulação dos dados levantados pelas equipes e órgãos e a produção oficial de documentação territorial. A coordenação responsabilizar-se-ia ainda pelo gerenciamento e pela incorporação efetiva da participação popular, organizada de forma territorializada.

A institucionalização desta coordenação se justifica como modo de incorporar tecnicamente os objetivos políticos do conjunto da RM. Dito de outra maneira, entende-se que o processo político de decisão e a participação popular podem se beneficiar da objetividade e instrumentalização que tal coordenação possa ofertar.

Na prática, permite ainda a possibilidade de troca de informações e conhecimento entre os servidores e, conseqüentemente, de melhorias na sua capacitação.

#### 3.1 Proposta de uma unidade espacial de análise

Avançando na proposta pragmática deste ensaio, sugere-se e justifica-se a adoção de Unidades Espaciais de Análise (UEAs) comuns e decididas conjuntamente no âmbito da RM.

A intenção desta proposta de UEAs é permitir a concretização da territorialidade nos âmbitos intra e intermunicipais.

As UEAs devem ser construídas e discutidas de forma a incorporarem a identidade do território (FURTADO, 2009, cap. 5). Decorre da identidade institucionalizada que objetivos

específicos por UEAs possam ser definidos. Proposta similar, denominada Sistema Local Territorial (SLoT), foi apresentada na Itália e está sucintamente descrita em Dematteis (2008).

A identidade é assim descrita pelo autor:

Antes de tudo, a identidade do SLoT é definida não somente com relação ao sentido de pertencimento e à memória do passado, mas também, e sobretudo, em termos de organização do sistema, isto é, como coesão para o planejamento do futuro. (...) Como consequência, para cada SLoT se atribui uma capacidade (mais ou menos explícita) de auto-representação e de auto-projeção (DEMATTEIS, 2008, p. 37).

A justificativa maior do fato de proporem-se UEAs é a possibilidade de se organizar as informações, com critérios objetivos, de modo que se permita o desenho de políticas públicas específicas para determinada região. Assim, não só a análise se beneficia de recortes espaciais, como também se beneficiam as proposições.

Ademais, ressalte-se que estatísticas agregadas, por exemplo, no nível do município representam valores médios que muitas vezes não são fidedignos da realidade intramunicipal observada. A disponibilidade de dados espacialmente georreferenciados exige a utilização da informação em escala maior que a unidade administrativa (FURTADO, 2009).

### **3.2 Possibilidades e vantagens do fato de contar com unidades espaciais de análise**

O fato de contar com indicadores e tipologias legitimadas pelas administrações municipais em porções do território metropolitano objetiva a discussão de alocação de recursos e planejamento. Isso porque a comparabilidade é facilitada.

A exemplo do observado pela política regional da UEa, podem-se estabelecer critérios que sejam implementados a partir de parâmetros relativos em cotejo com o desempenho das outras UEAs. Ou seja, a escolha de prioridades para alocação de recursos (discutidos politicamente os critérios, os recursos e as prioridades) se beneficia da objetividade da situação relativa de determinada UEA em cotejo com outras (no próprio município ou no conjunto da RM).

A comparabilidade permite ainda que a avaliação e o monitoramento da dinâmica urbana sejam acompanhados, retroalimentando assim o próprio processo de planejamento e a adequação de critérios e programas de investimento de recursos.

Alguns tipos de políticas podem ser adequados à decisão por meio de concursos de seleção de projetos (por UEAs), a exemplo de obras de orçamento participativo, mas no âmbito da RM. Nesse caso, recursos podem ser pré-alocados para determinadas porções do território de acordo com critérios específicos. Tal sistema permitiria que os investimentos fossem alocados de acordo com a ótica da demanda, da necessidade, mas também por meio de competição por eficiência.

Dessa forma, esclarece-se que os critérios técnicos de divisão e alocação são discutidos politicamente. Na prática pode-se determinar que, para um indicador específico, valores abaixo de certo patamar tornam a unidade elegível (ou inelegível) para ajuda metropolitana. Ou seja, o indicador determinado tecnicamente é escolhido (politicamente) em certo patamar (de novo, politicamente decidido) para servir de critério de escolha de alocação de recursos.

A estruturação em forma de UEAs possibilitaria que esta seleção de programas e políticas espacialmente delimitadas passasse por sistemas de *peer-review*. Ou seja, unidades

semelhantes podem servir como monitores, selecionadores e avaliadores de ações e programas em outras UEAs assemelhadas.

Processos decisórios desse tipo apresentam a vantagem de maior participação da população e dos gestores locais, bem como maior transparência no próprio processo de decisão em si. Outros benefícios de ações desse tipo incluem a distribuição de responsabilidades financeiras entre os parceiros (estado, municípios) e a capacitação (inclusive política) das populações e gestores locais.

Ainda outro aspecto importante a ressaltar da instrumentalização das UEAs para o planejamento é a possibilidade não só de mensurar impactos de políticas públicas (*ex post*), mas também de permitir simulação de impactos de indução de políticas públicas (*ex ante*). Em outras palavras, quais são os efeitos indutivos, reestruturantes do território metropolitano, decorrentes de ações, planos e programas específicos de política pública? A pretensão deste ferramental é atuar na promoção de ajustes de programas, e também na melhoria da qualidade do planejamento.

Finalmente, a construção de UEAs identificáveis e identitárias pode promover (e ser induzida a promover) a interrelação entre regiões de fronteira. Regiões próximas, similares ou desassemelhadas, podem e devem cooperar entre si. Ou porque são homogêneas e o fato de estarem em municípios distintos não justifica (teoricamente) acesso diferente a serviços públicos; ou porque são diferentes e a solidariedade cooperativa é, mais que altruística, benéfica para ambas.

A proposta poderia iniciar-se com a constituição de oficinas, que incorporem grupos iniciais de técnicos indicados para que discutam e compartilhem experiências de gestão de sistemas de informação e (paralelamente, mas em grupo separado, a princípio) de comunicação.

Tal oficina, de caráter técnico de trabalho, serviria para: *i*) construção de panorama das ações em andamento nos municípios (e no estado); *ii*) primeiro contato entre os técnicos e as instituições diversas; e *iii*) elaboração de agenda de trabalho que culmine na apresentação de proposta. Esse encontro serviria para imaginar espaço adequado para a discussão burocrática do grupo em si (agenda mensal, responsabilidades, objetivos, dinâmica de trabalho). Tal prática incorporaria processos de decisão compartilhados e com maiores possibilidades de alcançar legitimidade e efetividade.

Espera-se que este modo de construção de agenda contribua na disseminação da ideia de planejamento e gestão compartilhados do sistema, sem imposições de cima para baixo e com aproveitamento das experiências (e questionamentos, necessidades) no âmbito local.

### 3.3 Racionalidade política

Talvez a primeira tarefa da oficina instituída – após a configuração prática de suas regras e de seu funcionamento – seja a de definir indicadores e metodologia de construção de indicadores que contribuam para a caracterização e a dinâmica de cada uma das UEAs. Ressalte-se que tal trabalho não seria exclusivamente técnico, mas deve conter elementos da racionalidade política e da participação popular a fim de levar à construção de elementos de mensuração que, por consensuados, sejam legítimos. Somente indicadores assim construídos poderiam arcar com o peso de elegerem-se critérios objetivos que consigam apropriar-se da dinâmica do processo político. Eventualmente, espera-se que tais indicadores e ou tipologias registrem-se como critérios especificados em lei e, portanto, suplantem a posição de indicadores de governo (de *status quo*) para indicadores de estado (com dinâmica mais perene).

### 3.4 Sugestão inicial de unidades espaciais de análise

Uma primeira alternativa que pode ser utilizada no sentido de operacionalizar as UEAs é a utilização das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs) propostas pela Fundação João Pinheiro (FJP) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

As UDHs definidas pela parceria FJP/PNUD (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006) abarcam as principais características necessárias às UEAs e incluem os seguintes critérios:

- a UDH é composta de agregações de setores censitários;
- a UDH tem população de no mínimo 400 domicílios;
- a UDH é social, econômica e ambientalmente homogênea;
- a UDH tem uma identidade reconhecível, expressa pelo conhecimento da sua denominação; e
- a UDH é sempre contígua.

Assim, parece-nos adequadas como instrumentos de início do processo de construção das UEAs. As UDHs encaixam-se na noção de vizinhança, conforme definido em Furtado (2009), e já estão disponíveis para Salvador, Recife, Manaus, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

## 4 LIMITAÇÃO: A QUESTÃO AMBIENTAL

A questão que nos parece de mais difícil solução, no âmbito de organização espacial, é a das águas e a ambiental. Assim como no território regional, bacias hidrográficas, biomas ou áreas de preservação não coincidem com porções do território constituídas necessariamente de identidades. Embora seja ponto pacífico na comunidade de discussão da questão ambiental que a unidade de gestão por excelência são as bacias, em termos administrativos há municípios que pertencem simultaneamente a várias bacias, sem mencionar a questão da bacia do São Francisco (interestadual) e os problemas de manejo do rio daí decorrentes.

Coincidir e articular planos e ações de políticas públicas que comunguem simultaneamente necessidades e possibilidades das unidades ambientais parece-nos o grande desafio.

Preliminarmente, como primeira sugestão, que se pense em unidades de análise ambiental (e em gestão, planejamento e manejo) independentes das UEAs propostas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio é apenas a tentativa de organizar ideias que potencialmente possam vir a ser utilizadas por planejadores metropolitanos. É proposta aberta e incompleta que busca tão-somente introduzir possibilidades e fomentar a discussão.

Problema significativo na gestão territorial, seja ele municipal, regional ou metropolitano, é que cada unidade de governo (secretaria, ministério, departamento, autarquia) desenvolve seu próprio instrumental de recorte, análise e implementação de política. Faz-se necessário que haja consistência entre as propostas, inclusive no âmbito de coleta de informações elementares. Unidades construídas politicamente, com aporte técnico negociado e alguma coesão identitária, têm mais chances de se estabelecer como elemento de planejamento, senão pelo menos como referência.

Note-se que a proposta ora apresentada delega constantemente as decisões políticas a um conselho deliberativo e aos municípios/estado. De outro lado, a execução e a iniciativa

“podem” estar (ou vir a estar) nas mãos da coordenação proposta. De forma pragmática, acredita-se que esta competência deverá ser paulatinamente conquistada.

Como sugere a epígrafe deste trabalho, a complexidade do urbano demanda os mais variados instrumentos de análise: dos aespaciais aos explicitamente territorializados e, em essência, aqueles que conseguem trabalhar nos interstícios dos dois, atendendo aos cidadãos com qualidade e dignidade. Entende-se, portanto, que é central nessa proposta a possibilidade de inclusão que dela deriva.

## REFERÊNCIAS

- BOUDEVILLE, J. *Les espaces économiques*. Paris: Puf, 1969.
- BRASIL. *Presidência da República: uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), 1959.
- CHRISTÄLLER, W. *Central places in Southern Germany*. New Jersey: Prentice Hall, 1966.
- DEMATTEIS, G. Sistema Local Territorial (SLoT): um instrumento para representar, ler e transformar o território. *Desenvolvimento Territorial e Agroecologia*, São Paulo: Expressão Popular, p. 33-46, 2008.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Desenvolvimento humano na região metropolitana de Belo Horizonte. Atlas Metropolitano*. Belo Horizonte: Centro de Estudos Econômicos e Sociais, Fundação João Pinheiro, 2006.
- FURTADO, B. A. *Modeling social heterogeneity, neighborhoods and local influences on urban real estate prices: spatial dynamic analyses in the Belo Horizonte metropolitan area, Brazil*. Utrecht, The Netherlands: Faculteit Geowetenschappen Universiteit, 2009.
- JACOBS, J. *The economy of cities*. New York: Vintage Books, 1970.
- LÖSCH, A. *The economics of location*. New Haven: Yale University Press, 1954.
- OLIVEIRA, F. D. *Crítica à razão dualista – o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.
- PERROUX, F. *L'économie du xxème siècle*. Paris: Galimard, 1949.
- SANTOS, M. *Espaço e método*. São Paulo: Nobel, 1992.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. A. *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- WORLD BANK. *World Development Report 2009*. World Bank Publications, 2008.