ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 7 **GESTÃO, GOVERNANÇA E PLANOS METROPOLITANOS (2017-2020): AVALIAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.683/2018**
Autor(es)	Bárbara Oliveira Marguti Marco Aurélio Costa Edmar Augusto S. A. Junior Yuriê Baptista César Sara Rabello Tavares
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap7

Título do livro	**Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil**
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
Volume	5
Série	**Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil**
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2021
Edição	1a
ISBN	9786556350257
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

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

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

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

CAPÍTULO 7

GESTÃO, GOVERNANÇA E PLANOS METROPOLITANOS (2017-2020): AVALIAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.683/2018

Bárbara Oliveira Marguti[1]
Marco Aurélio Costa[2]
Edmar Augusto S. A. Junior[3]
Yuriê Baptista César[4]
Sara Rabello Tavares[5]

1 APRESENTAÇÃO

Vimos acompanhando, no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, os avanços e, também, como veremos nos capítulos desta segunda parte do livro, os percalços do processo de construção da governança interfederativa nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras, os quais se refletem, em especial, na elaboração e na implementação dos instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos necessários à *gestão plena*, nos termos do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Na última publicação do projeto, em 2018, com foco exclusivo no acompanhamento e na avaliação das movimentações realizadas pelas RMs em direção à estruturação de sua gestão e governança metropolitanas e ao início das providências para a elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), no livro intitulado *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole* (Marguti, Costa e Favarão, 2018), pudemos constatar que, naquele momento, apenas a RM da Grande Vitória tinha seu PDUI concluído,

1. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador da Codur na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Economista pela Universidade Federal Fluminense (UFF); pesquisador associado ao Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ledub/IPPUR/UFRJ); e doutor em urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (Prourb) da UFRJ. *E-mail*: <edmar.junior@ipea.gov.br>.

4. Geógrafo pela Universidade de Brasília (UnB); e mestre em engenharia urbana pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). *E-mail*: <yurie.cesar@ipea.gov.br>.

5. Geógrafa pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal); analista de geointeligência na GS Ciência do Consumo; e doutora em planejamento e gestão do território pela Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <sara.tavares@ipea.gov.br>.

e vimos que alguns processos (como nas RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Goiânia) já se encontravam bastante avançados.

Desde então, as RMs não apenas se movimentaram em alguma direção, como foram induzidas a fazê-lo em consequência das mudanças realizadas na própria Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole). Para retratar a trajetória percorrida pelas RMs até aqui, este capítulo está estruturado em três seções, além desta apresentação e das considerações finais. Inicialmente, apresentam-se justamente as alterações realizadas no Estatuto da Metrópole, três anos após sua sanção, as quais não se restringiram apenas à supressão do prazo para a entrega do PDUI, mas também trouxeram um conjunto de mudanças substanciais, como veremos ponto a ponto.

Em seguida, discute-se o estado da arte dos processos em curso em doze RMs brasileiras, para as quais foram produzidos relatórios de pesquisa que são a fonte primária das análises desta fase da pesquisa.[6] Os casos reportados foram organizados em blocos, conforme o estágio do processo de elaboração/implementação do PDUI na RM, envolvendo as seguintes RMs e Ride: i) *PDUI não iniciado*: Ride-Distrito Federal, RM de Manaus, RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e RM de Natal; ii) *PDUI em elaboração*: RM do Recife, RM de Salvador e RM da Grande São Luís; iii) *PDUI elaborado, lei não aprovada*: RM da Baixada Santista, RM de Belo Horizonte e RM do Rio de Janeiro; e iv) *PDUI elaborado, lei aprovada*: RM do Vale do Rio Cuiabá e RM da Grande Vitória.

Ao final do item *iii) PDUI elaborado, lei não aprovada*, foi incluído um breve relato sobre a RM de São Paulo, que, recentemente, passou pela extinção de sua instituição de planejamento metropolitano – a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) –, ocasionando a paralisação das atividades relativas ao PDUI. O projeto de lei complementar (PLC) que institucionalizaria o PDUI da RM de São Paulo estava em apreciação na Assembleia Legislativa do estado. A liquidação da Emplasa teve efeitos diretos nas demais RMs do estado de São Paulo.

Por fim, são apresentados os avanços dos processos nas RMs em comparação com os relatos registrados no livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, demonstrando que, se por um lado, muitos dos PDUIs avançaram no período, por outro, essa não tem sido uma garantia de aprovação dos planos e nem de sua continuidade. Além disso, foram adotados três eixos de observação para uma reflexão analítica dos processos em curso nas RMs.

6. Aderiram ao Componente B desta pesquisa, por meio da elaboração de relatórios de pesquisa, as RMs de Manaus, do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Natal, do Recife, de Salvador, da Grande São Luís, da Baixada Santista, de Belo Horizonte, do Rio de Janeiro, do Vale do Rio Cuiabá e da Grande Vitória, além da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride do Distrito Federal). Vale salientar que o caso dessa Ride não se enquadra naqueles previstos no Estatuto da Metrópole, uma vez que há um impedimento legal para a constituição de uma RM que envolva o Distrito Federal.

São eles: i) o conteúdo dos Termos de Referência e particularidades do arranjo das instituições responsáveis pela elaboração do PDUI; ii) a forma como foi/está sendo pensada a participação social nos processos de elaboração do PDUI; e iii) as características dos processos que culminam no encaminhamento/aprovação do PLC do PDUI em algumas RMs e não em outras.

Os seis próximos capítulos desta segunda parte do livro (Componente B da pesquisa) foram selecionados a partir do conjunto dos relatórios de pesquisa enviados pelas equipes parceiras e serão mencionados e destacados ao longo deste capítulo. A íntegra dos relatórios, assim como todo o material de etapas passadas da pesquisa, pode ser acessada na plataforma Governança Metropolitana no Brasil.[7]

2 AS ALTERAÇÕES NO ESTATUTO DA METRÓPOLE PELA LEI FEDERAL Nº 13.683/2018 E O NOVO RITMO DE ADEQUAÇÃO DAS RMs BRASILEIRAS[8]

Resultante de um processo legislativo de mais de dez anos, o Estatuto da Metrópole foi sancionado em 2015, constituindo-se em um marco jurídico que vem preencher a lacuna sobre as questões regionais e metropolitanas ao estabelecer: i) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em RMs e aglomerações urbanas (AUs) instituídas pelos estados; ii) regramento sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa; e iii) critérios para o apoio da União às RMs que alcançarem, dentro do prazo legal, as condições necessárias à *gestão plena*.

Em seu texto original, no art. 21, ao tratar das sanções associadas ao não cumprimento de suas disposições, o estatuto estabelecia que os governadores, agentes públicos e prefeitos incorreriam em *improbidade administrativa* caso não cumprissem a determinação de elaboração e aprovação dos PDUIs no prazo de três anos, o qual venceria em janeiro de 2018 (Santos, 2019).

Em 11 de janeiro de 2018, às vésperas do vencimento do prazo estipulado, como uma espécie de resposta ao desconforto político imposto pela premência do vencimento do prazo legal para as RMs terem seus PDUIs, foi editada a Medida Provisória (MP) nº 818/2018 (Brasil, 2018a), a qual estendia o prazo para elaboração dos PDUIs para cinco anos, "contando da data da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana" (alínea "a"), ou, nos casos de RMs e AUs já instituídas, estabelecendo o prazo de dezembro de 2021 (alínea "b").

A MP traria um alívio temporário para os agentes públicos que corriam o risco de sofrer processos de improbidade administrativa, reduzindo as pressões

7. Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

8. Os autores agradecem à Marcela de Oliveira Santos, mestra em direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP) e advogada de direito administrativo e urbanístico em São Paulo, pela revisão de uma parcela do conteúdo interpretativo da Lei nº 13.683/2018 contido nesta segunda parte do livro.

em torno da obrigatoriedade de elaboração dos PDUIs, em um quadro no qual poucas eram as RMs que haviam, efetivamente, iniciado o processo de elaboração dos planos.

Segundo levantamentos feitos no âmbito do projeto Governança Metropolitana no Brasil, mesmo no final de 2018, mais de dois terços das RMs do país sequer haviam iniciado a elaboração de seus PDUIs (Costa, 2019).

Menos de seis meses após a edição da MP, contudo, a Lei Federal nº 13.683/2018 (Brasil, 2018b) veio revogá-la. Mais que isso, a lei revogou a íntegra dos arts. 20 e 21. O art. 20 tratava do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, com disposições relativas à estruturação do subsistema de planejamento e informações metropolitanas. Por sua vez, a revogação do art. 21 tornou vazios os mecanismos de *enforcement* previstos no texto original, ao não estabelecer prazos e sanções à não elaboração/aprovação do PDUI.

Se naquele momento ainda era cedo para avaliar os efeitos e a eficácia do Estatuto da Metrópole, e se mesmo a MP nº 818/2018 não contou com o aval de especialistas, o que dizer da revisão legislativa trazida pela Lei Federal nº 13.683/2018? Esta seção explora as alterações feitas ao texto original do Estatuto da Metrópole e apresenta o panorama jurídico-institucional de referência para os diversos processos – com avanços, estagnações e retrocessos – que marcam a governança metropolitana no país.

A revogação do art. 21 pode ser lida como um esvaziamento da agenda executiva de implementação do instrumento de planejamento metropolitano previsto no Estatuto da Metrópole, ao retirar a pressão que recaía sobre gestores públicos. Contudo, a alteração pode ser vista como positiva dada a complexidade em comprovar a improbidade administrativa dos agentes em meio a um processo que pressupõe interinstitucionalidade, intersetorialidade e a equalização de interesses políticos de difícil controle no tempo.

Ademais, a Lei Federal nº 13.683/2018, ao manter o art. 14 (sem nenhuma alteração), conservou a exigência da *gestão plena* como condicionante obrigatório para que as RMs e as AUs contem com o apoio da União. Entre outras medidas, a gestão plena será alcançada, de acordo com o item III (sem alterações) do art. 2º, com i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e iii) PDUI aprovado mediante lei estadual (Brasil, 2015).

Na prática, o que se observou no acompanhamento desta pesquisa foi uma desaceleração das providências para a efetivação da estrutura de governança interfederativa, que ocorria a todo vapor nas RMs desde 2015. As RMs que não haviam iniciado o processo, ou que estavam em etapas iniciais, perderam

o fôlego com a alteração na lei, ainda que outros motivos possam ter exercido influência preponderante. Para outras RMs, o prazo serviu para acelerar ainda mais o processo, de maneira que conseguiram encaminhar seus projetos de lei às Assembleias Legislativas. Veremos alguns casos em detalhe neste capítulo.

A íntegra das alterações realizadas no Estatuto da Metrópole está sistematizada no quadro 1. Além da mencionada revogação do art. 21, outras modificações importantes foram feitas:

- no art. 1º é retirada a menção às leis federais e regras que "disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais" (Brasil, 2015), mantendo como parâmetro interpretativo apenas o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), desconsiderando as demais normas que compõem as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional do país;
- no inciso VII e no parágrafo único do art. 2º, são retirados os critérios técnicos para delimitação das RMs e AUs, definidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que consideram: i) as interações (de serviços públicos e privados, empregos, comércio, indústria etc.) entre os centros urbanos; e, consequentemente, ii) a hierarquia da rede de cidades. A supressão dessa delimitação com base em parâmetros técnicos pode comprometer o mecanismo que condicionava a institucionalização de RMs e AUs à existência do *fato metropolitano*. Mas, na verdade, essa preocupação tem mais a ver com a forma com que a União reconhece os espaços metropolitanos do país do que com a competência legal que os estados possuem em instituir suas RMs; e
- ao que parece, em substituição à alteração anterior, foi introduzido um segundo parágrafo no art. 3º, definindo que "a criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial" (Brasil, 2018b), o que desvincula os critérios para instituição de uma RM dos estudos do IBGE.

QUADRO 1
Pontos alterados do Estatuto da Metrópole pela Lei nº 13.683/2018

Artigo	Redação original da Lei nº 13.089/2015	Nova redação pela Lei nº 13.683/2018
Art. 1º	§ 2º Na aplicação das disposições desta lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.	§ 2º Na aplicação das disposições desta lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).
Art. 2º	VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana.	VI - plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana.
	VII - região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.	VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.
	-	VIII - área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território. (Incluído)
	-	IX - governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. (Incluído)
	Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do *caput* deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.	Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto.
Art. 3º	Parágrafo único. Estado e municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do *caput* deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.	§ 1º O Estado e os municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do *caput* deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta lei.
	-	§ 2º A criação de uma região metropolitana, de aglomeração urbana ou de microrregião deve ser precedida de estudos técnicos e audiências públicas que envolvam todos os municípios pertencentes à unidade territorial. (Incluído)

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Redação original da Lei nº 13.089/2015	Nova redação pela Lei nº 13.683/2018
Art. 6º	II - compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado.	II - compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado.
Art. 7º	V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.	V - participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão.
Art. 7º-A	-	Art. 7º-A. No exercício da governança das funções públicas de interesse comum, o Estado e os municípios da unidade territorial deverão observar as seguintes diretrizes gerais: (Incluído)
	-	I - compartilhamento da tomada de decisões com vistas à implantação de processo relativo ao planejamento, à elaboração de projetos, à sua estruturação econômico-financeira, à operação e à gestão do serviço ou da atividade; e (Incluído)
	-	II - compartilhamento de responsabilidades na gestão de ações e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum, os quais deverão ser executados mediante a articulação de órgãos e entidades dos entes federados. (Incluído)
Art. 10º	§ 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta lei, antes do envio à respectiva Assembleia Legislativa estadual.	§ 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa.
Art. 12	V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;	V - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
	VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.	VI - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e
	-	VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (Incluído)
	-	§ 3º As audiências públicas a que se refere o inciso I do § 2º deste artigo serão precedidas de ampla divulgação em todos os municípios integrantes da unidade territorial urbana. (Incluído)
	-	§ 4º A realização de audiências públicas ocorrerá segundo os critérios estabelecidos pela instância colegiada deliberativa a que se refere o art. 8º desta lei, respeitadas as disposições desta lei e das leis complementares que instituírem as unidades territoriais. (Incluído)

(Continua)

(Continuação)

Artigo	Redação original da Lei nº 13.089/2015	Nova redação pela Lei nº 13.683/2018
Art. 13	§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta lei.	§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10, 11 e 12 desta lei, dispensado, na primeira hipótese, o cumprimento da exigência constante da alínea c do inciso III do art. 2º desta lei.
Art. 16-A	-	Art. 16-A. A União apoiará as iniciativas dos estados e dos municípios voltadas à governança interfederativa e promoverá a instituição de um sistema nacional de informações urbanas e metropolitanas, observadas as diretrizes do Plano Plurianual, as metas e as prioridades fixadas pela leis orçamentárias anuais. (Incluído)
Art. 20	Art. 20. A aplicação das disposições desta lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), assegurando-se a participação da sociedade civil. § 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento. § 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. § 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.	(Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018).
Art. 21	Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. I - o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para: a) garantir o cumprimento do disposto no *caput* do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual; b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta lei mediante lei complementar estadual; II - o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.	(Revogado pela Lei nº 13.683, de 2018).

Fonte: Lei nº 13.089/2015 e Lei nº 13.683/2018 (Brasil, 2018b).
Elaboração dos autores.

Outras duas alterações no Estatuto da Metrópole chamam a atenção. A primeira delas é a supressão da participação da sociedade civil "no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum" (Brasil, 2015, art. 7º, inciso V), restando apenas sua participação "nos processos de planejamento e de tomada de decisão" (Brasil, 2018b).

Por fim, ainda que no art. 8º tenha sido mantida a estrutura básica da governança interfederativa,[9] sem alterações, o art. 10, § 4º, é alterado de maneira a retirar a elaboração do PDUI de dentro da estrutura de governança, passando a vigorar com a seguinte redação:

> § 4º O plano previsto no *caput* deste artigo será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa (Brasil, 2018b).

Essa alteração desvincula a necessidade de estruturação da governança interfederativa em sua integralidade para a posterior elaboração do PDUI como atribuição de suas instâncias, passando a exigir tão somente que o plano seja elaborado "de forma conjunta e cooperada". Por um lado, pode favorecer a constituição mais célere do plano, uma vez que, como visto nas RMs em estudo, as ações necessárias para que a estrutura interfederativa se concretize demandam capacidade técnica e institucional, articulação, arranjos e interesse político dos entes e poderes envolvidos.

Por outro lado, a aprovação de um PDUI sem uma instância que o comporte, execute e monitore soa, na mais bem intencionada das hipóteses, como uma solução *pro forma*. Além disso, apenas o PDUI, desamparado de uma estrutura de governança interfederativa, tal como posto no art. 8º do estatuto, não é o suficiente para que a RM alcance a gestão plena e, consequentemente, *o apoio da União*.

Tendo em mente as substanciais alterações realizadas no Estatuto da Metrópole, este capítulo apresentará, a seguir, uma síntese dos relatórios de pesquisa[10] produzidos nesta etapa pelas instituições parceiras de cada RM, apontando, sempre que possível, os avanços nos processos em relação ao último registro da pesquisa que se encontra no livro *Brasil Metropolitano em Foco*: *desafios*

9. "Art. 8º. A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica: I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas" (Brasil, 2018b).

10. A íntegra dos relatórios e todo o material das fases anteriores da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil encontram-se na plataforma do projeto, disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

à implementação do Estatuto da Metrópole (Marguti, Costa e Favarão, 2018) e os efeitos das mudanças do estatuto no andamento deste processo.

3 AVALIAÇÃO CONTINUADA: AVANÇOS NO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA E A ELABORAÇÃO DOS PDUIs NAS RMs EM ESTUDO E NA RIDE DO DISTRITO FEDERAL

O componente de pesquisa introduzido por este capítulo abarca a sistematização de contribuições recebidas por meio de doze relatórios de pesquisa, os quais tratam do processo de contratação, elaboração e implementação dos PDUIs, contemplando as soluções de governança, a definição dos instrumentos, dos arranjos de gestão e solução de conflitos de uso e ocupação do solo. Esse processo, nos casos mais avançados, chega até a aprovação do projeto de lei do PDUI na Assembleia Legislativa estadual e à definição do macrozoneamento metropolitano.

O material produzido por cada RM, incluindo a Ride do Distrito Federal, representa um acervo importante acerca do percurso da estruturação da governança e do estágio de adequação ao Estatuto da Metrópole. A avaliação das experiências metropolitanas seguiu um roteiro prévio para a padronização dos relatórios de pesquisa: i) atualização na estrutura institucional e normativa, tal como a existência de conselho de desenvolvimento metropolitano, agência executiva, conselho consultivo e/ou de outras estruturas (conselhos, comitês, câmaras); e ii) estágio de elaboração do PDUI. Ambos serviram de parâmetros para a avaliação dos instrumentos de política urbana e da cooperação interfederativa para a governança metropolitana em cada RM.

Nos relatórios de pesquisa, foram apontados os aspectos políticos, técnicos, institucionais e orçamentários que viabilizaram, ou não, a elaboração do PDUI, mencionando prazos de execução, fontes de recursos financeiros, estrutura de gestão e governança. Também foram abordados diversos aspectos deste processo, tais como: os modelos de elaboração adotados – seja contratação de consultoria ou universidades, elaboração pela própria equipe técnica de governo, ou mesmo parceria entre governo, ou outro formato –, escopo, dimensões, eixos, temas, ações, programas, desafios, apoio político e participação social.

As RMs foram então categorizadas de acordo com o estágio atual em que se encontram no processo de implementação do PDUI, a saber: i) PDUI não iniciado; ii) PDUI em elaboração; iii) PDUI elaborado, lei não aprovada; e iv) PDUI elaborado, lei aprovada. Essa categorização permite uma breve avaliação dos resultados de cada RM, em blocos de discussão, a partir dos casos iniciais de estruturação da governança até os casos mais avançados de adequação ao Estatuto da Metrópole.

No quadro 2, estão listadas as doze RMs que aderiram à produção do Componente B da pesquisa e encaminharam à equipe técnica do Ipea seus resultados,

de acordo com o *status* de implementação de seus PDUIs. Todas elas apresentaram relatórios de pesquisa, e aquelas em destaque (grifo azul) tiveram seus relatórios selecionados a fim de compor esta segunda parte deste livro, por meio da adequação do formato e refinamento do conteúdo para constituírem-se em capítulos.

QUADRO 2
Relatórios de pesquisa e capítulos enviados pelas RMs parceiras do projeto

RMs/*status* PDUI	Não iniciado	Em elaboração	Elaborado, lei não aprovada	Elaborado, lei aprovada
Ride/Distrito Federal				
Vale do Paraíba e Litoral Norte				
Natal				
Manaus				
Recife				
Salvador				
Grande São Luís				
Baixada Santista				
Belo Horizonte				
Rio de Janeiro				
Vale do Rio Cuiabá				
Grande Vitória				

Elaboração dos autores.
Obs.: A cor cinza representa os relatórios de pesquisa e a cor azul representa os relatórios de pesquisa e os capítulos.

A seguir, destacam-se os pontos mais relevantes extraídos dos relatórios de pesquisa do Componente B produzidos por essas RMs. Buscou-se pontuar os avanços recentes obtidos pelas RMs, cotejando com as alterações na legislação, anteriormente discutidas, e seus impactos nos processos locais, além das principais modificações na estrutura de governança em decorrência das mudanças de gestão.

3.1 O caso da Ride do Distrito Federal

A Ride do Distrito Federal, que não é uma RM, enfrenta os limites estabelecidos pela normativa federal, tanto da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2018c) quanto do Estatuto da Metrópole, os quais não permitem a criação de RMs que envolvam o Distrito Federal. Buscou-se superar esse entrave normativo, através da MP nº 818/2018, que incluiu no art. 3º a seguinte redação: "§ 3º O Distrito Federal poderá integrar região metropolitana com municípios limítrofes ao seu território, observadas as regras estabelecidas neste capítulo (II) para a sua instituição" (Brasil, 2018a). A MP incluía ainda, em seu art. 4º, dois parágrafos relativos à formalização de RM que abarcasse municípios limítrofes ao Distrito Federal, além de critérios para a inclusão de municípios nessa RM.

Com a edição da Lei Federal nº 13.683/2018, contudo, a MP teve a vigência encerrada, voltando a vigorar o texto original do estatuto, com o veto feito ao art. 19, com a seguinte justificativa:[11]

> ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride, prevista no art. 43 da Constituição (Brasil, 2015, Mensagem de Veto).

Logo, o Distrito Federal e os assim chamados municípios do entorno não puderam avançar na estruturação de um modelo de gestão e governança metropolitano. O arranjo interfederativo vigente entre eles é o de "Região Integrada de Desenvolvimento Econômico" do Distrito Federal e Entorno (Ride do Distrito Federal), abrangendo 22 municípios entre os estados de Goiás e Minas Gerais, além do Distrito Federal. Em 2018, a Lei Complementar nº 163 acrescentou mais onze municípios à Ride do Distrito Federal, a qual passou a somar 33 municípios, além do Distrito Federal.

Ainda que legalmente não seja possível instituir uma RM envolvendo o Distrito Federal e municípios do entorno, há muito se reconhece a existência efetiva de um espaço metropolitano em Brasília. O Arranjo Populacional de Brasília foi definido, em 2007, pelo IBGE[12] como uma *metrópole nacional*, composta pelo Distrito Federal e mais oito municípios do entorno. Já a Companhia de Planejamento do Governo do Distrito Federal (Codeplan) definiu, em 2014, a Área Metropolitana de Brasília (AMB) formada por um arranjo populacional que envolvia doze municípios que compartilhavam FPICs (Miragaya e Paviani, 2014).

Em junho de 2018, a nova edição da pesquisa Regiões de Influência das Cidades (Regic/IBGE)[13] incluiu no Arranjo Populacional de Brasília mais um município, totalizando nove (Padre Bernardo, Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Cidade Ocidental, Valparaiso de Goiás, Luziânia, Planaltina e Formosa), além do Distrito Federal. Este Arranjo Populacional abrigava 3,9 milhões de habitantes, em 2018.

O relatório de pesquisa apresentado pela equipe da Codeplan tem foco no aprimoramento dos instrumentos de gestão, de maneira a viabilizar as relações interfederativas que se impõem e se sobrepõem, dada a coexistência da Ride do

11. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13089-12-janeiro-2015-780060-veto-145927-pl.html>.
12. Regiões de Influência das Cidades (Regic) 2007.
13. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>.

Distrito Federal e da AMB. Tem destaque no documento o relato dos conflitos de uso do solo no Quilombo de Mesquita e na bacia do Alto Curso do Rio Descoberto.

O Conselho Administrativo da Ride do Distrito Federal coordena as atividades desta região, abarcando a representação das estruturas dos Poderes Executivos dos três níveis de governo, atuando por meio de convênio, normas e critérios para a unificação de procedimentos relativos aos serviços públicos de responsabilidade distrital, estadual e municipal de entes que integram essa Ride.

A existência do conjunto diverso de municípios que compõem a Ride-Distrito Federal acaba sendo um desafio para o planejamento e a efetivação de ações de desenvolvimento, dadas as dificuldades decisórias e de alocação de recursos. A institucionalização da AMB traria "maior legitimidade aos envolvidos e a gestão seria facilitada" (Castro *et al.*, 2021).

3.2 RMs com planos não iniciados

A *RM de Natal* foi instituída por lei complementar de 1997 de modo a institucionalizar o que seria a "Grande Natal", envolvendo primeiramente seis municípios. Atualmente, é composta por quinze municípios, mas apresenta ainda um frágil arranjo de governança metropolitana e não logrou nenhuma grande mudança na sua estrutura institucional. O órgão gestor, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter deliberativo e normativo, está vinculado à Secretaria Estadual de Planejamento, instalado em 2001, com foco de atuação na resolução de problemas comuns e no tratamento de resíduos sólidos, mediante proposta de um parlamento comum aos municípios metropolitanos.

Em 2007, foi aprovada a última lei que alterou a estrutura institucional da RM de Natal, com a criação do cargo de coordenador e a instituição de três macrozoneamentos (zonas central, de turismo e interiorizada), relacionando questões ambientais, em um período em que a RM contava apenas com dez municípios. Depois disso, houve apenas leis instituindo acréscimos de municípios integrados à RM com realidades regionais distintas e descontínuas. A expectativa é que na atual gestão do governo do estado, em que há grande sensibilidade ao tema, sejam priorizadas as iniciativas para gestão metropolitana, sobretudo pela proposta de inserir no Plano Plurianual (PPA) – referente ao quadriênio 2020-2023 – a "Meta 1420", que determina a elaboração do PDUI, cujo objetivo é implementar um modelo de gestão e financiamento na RM.

A percepção atual é que com a reinstalação do Conselho de Desenvolvimento, a agenda governamental para essa RM está engatinhando. Os entraves são mais técnicos e materiais que políticos, e as discussões estão mais focadas no financiamento municipal, por meio de consórcios públicos para áreas de saúde, segurança pública, educação, turismo e mobilidade urbana, em detrimento da

estruturação de uma política de desenvolvimento urbano que integre e coordene não apenas os temas setoriais.

O PDUI deve ser iniciado a partir da revisão da proposta do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Natal – Natal Metrópole 2020, de 2008. O diálogo, a participação da sociedade civil e a cooperação metropolitana ainda são frágeis, com baixa adesão dos prefeitos. A busca por soluções integradas para problemas municipais comuns na região esbarra na falta de interesse dos governos municipais e estadual com a agenda metropolitana nas últimas décadas.

O Núcleo Natal do INCT-Observatório das Metrópoles vem apoiando o fortalecimento deste processo, tendo realizado uma oficina de capacitação aos gestores municipais metropolitanos com o objetivo de elaborar e incluir o planejamento metropolitano nos PPAs municipais. A ação proposta foi denominada *Fortalecimento da Governança Metropolitana*, tendo como metas: elaborar o Plano de Desenvolvimento Natal Cidade Integrada; fortalecer o Fórum dos Secretários de Planejamento da Região Metropolitana; criar o Fundo Municipal de Políticas Metropolitanas; e envolver 100% dos municípios da RM de Natal nas discussões sobre soluções dos problemas comuns. Recentemente, foi realizada uma chamada para audiência pública visando à discussão acerca da compatibilização dos planos diretores dos quinze municípios metropolitanos ao PDUI à luz do Estatuto da Metrópole, ainda que o PDUI não tenha sido elaborado.

Outras quatro RMs também não haviam iniciado seus processos na fase anterior desta pesquisa (Marguti, Costa e Favarão, 2018), a saber: as RMs de Porto Alegre e de Florianópolis, as quais não estão contempladas nesta fase da pesquisa, e as RMs do Recife e da Grande São Luís, que deram início à elaboração do PDUI e cujos relatórios serão comentados mais à frente neste capítulo.

Criada em 2007, a *RM de Manaus* é uma das mais complexas regiões para implementar instrumentos de gestão metropolitana interfederativa. Trata-se da maior RM do país em termos de abrangência territorial, com uma área superior à do estado de Pernambuco, sendo 90% dessa área composta por cobertura vegetal, tornando a gestão metropolitana um verdadeiro "estudo sobre a diversidade da invenção do fenômeno urbano na Amazônia" (Monteiro *et al.*, 2021).

O papel dos rios e da floresta, por intermédio de uma dinâmica metropolitana hidrográfica de redes de transporte fluvial, é fundamental para entender a região e sua conexão cultural entre pessoas, comunidades tradicionais, fluxos de mercadorias e para a integração dos Sistemas Territoriais Urbano-Ribeirinhos.

A RM de Manaus avançou inicialmente na elaboração de um plano integrado, em 2008, antes da inserção de novos municípios na região, em 2009,

o que acabou anulando esse processo prévio de estudo, resultando em um parco avanço na efetivação de um instrumento interfederativo. A experiência na elaboração de planos diretores municipais ainda é incipiente, sendo que, dos treze municípios integrantes da RM, dois ainda não elaboraram seus planos, dificultando um diagnóstico integrado.

Houve, entretanto, um grande esforço da sociedade civil, das universidades e de uma extensa rede de colaboradores com o objetivo de contribuir para a qualificação do debate e a realização de uma série de eventos e audiências públicas sobre os marcos da agenda metropolitana na Amazônia. Destaca-se a atuação do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM),[14] da sociedade civil e das universidades no esforço de pautar temas relevantes para a RM, tais como: mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, transparência no governo, mobilidade, dinâmicas metropolitanas e turismo, destacando-se ainda a criação do sistema de monitoramento de riscos socioambientais e da pauta da Gestão de Recursos Hídricos do Amazonas.

Atualmente, a RM de Manaus se encontra em um momento de redefinição de sua estrutura para a governança metropolitana e de busca por soluções interfederativas para o gerenciamento das FPICs. Apesar de contar com instrumentos de gestão e governança (fundo e conselho), seu funcionamento, na prática, não se efetivou, não havendo nomeação de conselheiros, tampouco reuniões entre os municípios metropolitanos e outros atores/agentes sociais, políticos e econômicos.

Do ponto de vista do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano, ainda não há uma definição quanto a uma concreta alocação de recursos, o que, consequentemente, afeta o início dos trabalhos necessários à política metropolitana, seja por meio da elaboração do PDUI, seja em apoio aos trabalhos da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus (CDSRMM) e do Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus (FERMM).

Criada a partir de um PLC de 2001, a *RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte* foi estabelecida institucionalmente apenas em 2012. É formada por 39 municípios, distribuídos em cinco sub-regiões, cujo tecido urbano descontínuo e pouco homogêneo apontava para a possível inexistência do *fato metropolitano*, ainda que a sustentada expansão do crescimento urbano e econômico fosse evidente.

14. O ORMM sugeriu as seguintes tipologias municipais e as formas de acesso: cidade de acesso intermodal com dinâmica urbana; cidade ribeirinha de acesso intermodal, com dinâmica urbana de abastecimento local; cidade de dinâmica ambiental com forte influência local e microrregional; cidade-ilha de dinâmica externa; Manaus: cidade-sede metropolitana. Considera-se que o padrão de urbanização na Amazônia foi conduzido da seguinte forma: urbanização espontânea; urbanização dirigida; urbanização por grandes projetos minerais e madeireiros; urbanização em áreas tradicionais.

Essas características atravancaram e atrasaram o processo de institucionalização dessa RM, visto que o governo do estado, por meio da ação da Emplasa, não apoiava a criação da RM, por desinteresse de diversas naturezas (técnicos, políticos e econômicos).

A Emplasa, extinta em 2019, atuou no início do processo com a criação do Conselho de Desenvolvimento, do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Fundovale), em 2013, e da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (Agemvale), em 2015. O conselho contou com 24 reuniões realizadas entre 2012 e 2019 e alguns passos foram percorridos, como a criação de câmaras temáticas e especiais para cumprir a meta de elaboração do PDUI até o segundo semestre de 2020, em razão do prazo legal.

Observando mais de perto o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento, é possível dizer que suas ações se dão de maneira muito similar às ações de consórcios entre municípios, deliberando e promovendo soluções cooperadas e, por vezes, interfederativas – como é o caso da segurança pública e do sistema prisional, com a presença do governo do estado –, em temas de interesse da região, como saúde, mineração, turismo, desenvolvimento socioeconômico, a própria elaboração do PDUI, entre outros. Em 2018, foi aprovada pelo conselho a "aplicação dos recursos decorrentes de crédito suplementar ao orçamento fiscal do ano de 2018 da Agemvale, no valor de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)" para a elaboração do PDUI, no entanto, entraves jurídicos têm inviabilizado a disponibilização destes recursos.

Nesse contexto, elaborou-se o Termo de Referência, para a contratação de consultoria técnica especializada, estabelecendo princípios, diretrizes e metodologia de ação para estruturar o PDUI. Com a extinção da Emplasa, em 2019, ficaram indefinidos os caminhos que a RM irá adotar para seguir adiante na formalização de sua governança e na elaboração do PDUI, tendo em vista a dificuldade de abordar tecnicamente os assuntos relacionados ao planejamento regional metropolitano, situação que se agrava com a extinção da Emplasa, principal suporte técnico neste quefazer (Gomes *et al.*, 2021).

3.3 RMs em processo de elaboração de seus planos

A *RM do Recife* abrange quinze municípios, todos eles com planos diretores elaborados. O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), criado pela Lei Complementar Estadual nº 382/2018, é a instância colegiada deliberativa do Sistema Gestor Metropolitano (SGM), à qual compete, entre outras atribuições, acompanhar o processo de elaboração do PDUI.

Após o levantamento do estágio normativo-legal dos planos diretores municipais, foi realizado o estudo comparativo do zoneamento territorial.

A partir da similaridade de conceitos definidos para as zonas municipais em suas respectivas legislações, essas foram compatibilizadas para fins de análise comparativa dos planos municipais que compõem a RM.

A coordenação da elaboração do PDUI/RM do Recife está sob a responsabilidade da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco Condepe/Fidem, em uma ação conjunta das Diretorias de Planejamento e Ordenamento Territorial (DPOTs) e da Diretoria de Governança Metropolitana Interfederativa (DGMI), envolvendo equipe técnica composta de quatorze membros permanentes e colaboradores que integram o grupo de trabalho/PDUI da agência.

O suporte técnico para a elaboração do PDUI está sendo realizado por consultoria contratada, por meio de processo licitatório, por tomada de preço, em que venceu o consórcio de empresas Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessoria à Gestão Socioambiental, Ceplan – Multiconsultoria em Desenvolvimento Socioeconômico, Urbano e Ambiental e Gestão Empresarial e Ceplan – Consultoria Econômica e Planejamento.

O processo de elaboração do PDUI/RM do Recife ocorre simultaneamente ao processo de revisão do modelo de governança interfederativa e da consequente institucionalidade necessária à implantação e implementação da gestão integrada e compartilhada das FPICs e demais ações metropolitanas.

Em termos gerais, obteve-se o apoio e engajamento dos municípios metropolitanos, notadamente na mobilização da sociedade civil e na realização das audiências públicas municipais. Além dos municípios metropolitanos há de se registrar o apoio e a participação das instâncias e órgãos públicos setoriais do estado, parceiros político-institucionais, principalmente no que diz respeito às FPICs.

Na *RM de Salvador* está em andamento a elaboração do PDUI, com a homologação da licitação do contrato em 2019, considerando cinco eixos temáticos estruturantes que delimitam as FPICs: o desenvolvimento socioeconômico, o ordenamento territorial, a habitação, a mobilidade e o saneamento básico e meio ambiente.

No Termo de Referência do edital de licitação do PDUI, a elaboração do plano está disposta em dez etapas e dividida em treze produtos a serem executados ao longo dos dezoito meses de contrato. O PDUI da RM de Salvador está entrando na fase de diagnóstico, após definidos conceitos, métodos e instrumentos a serem utilizados na elaboração de todos os produtos do plano, até a minuta de anteprojeto de lei. Como instrumentos de participação social, estão previstos o Portal de Informações Web e a realização de oficinas, seminários e audiências públicas.

A atuação da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur) tem se mostrado fundamental na elaboração do PDUI pela experiência na gestão das FPICs, como habitação, resíduos sólidos, mobilidade e ordenamento territorial. Nos últimos dois anos foram finalizadas a revisão do Regimento Interno Provisório da Entidade de Governança Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador e a elaboração do edital de inscrição de candidatos ao processo eleitoral do seu Conselho Participativo.

Há que se destacar os esforços supramunicipais e regionais para alavancar a governança. A esse respeito, menciona-se a reativação do Grupo de Trabalho Metropolitano, no âmbito do Conselho Estadual das Cidades da Bahia (ConCidades da Bahia), com conselheiros do território metropolitano e representantes das prefeituras dos municípios para acompanhar a elaboração e implementação do PDUI.

Mesmo sem ter concluído o macrozoneamento metropolitano – que será baseado na divisão das bacias hidrográficas, nos atributos culturais, na infraestrutura urbana, no uso do solo e outros elementos de caracterização da geografia urbana –, pode-se dizer que, de modo geral, os planos diretores consideram o escopo metropolitano, demonstrando que possivelmente não haverá sobreposição do zoneamento metropolitano aos zoneamentos municipais.

A *RM da Grande São Luís* conta com treze municípios, e o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) tomou forma a partir da promulgação da Lei Complementar Estadual nº 174/2015, que dispõe sobre a instituição e a gestão da RM. O arranjo institucional previu a criação da Agência Executiva Metropolitana (Agem) que, com a participação da sociedade civil, organizou a conferência metropolitana, em 2017. Nesta ocasião, foram fortalecidos os acordos de gestão da governança interfederativa, na perspectiva de mobilizar atores locais, agentes estaduais e municipais em torno das discussões sobre FPICs.

Na conferência ocorreu a eleição de representantes da sociedade civil no Conselho Participativo deliberativo, que é composto por membros dos poderes municipais, de movimentos populares, entidades sindicais de trabalhadores, instituições universitárias, entidades empresariais, conselho profissional e conselho da cidade.

Segundo o relatório de pesquisa da RM da Grande São Luís, visando à gestão plena da RM nos termos do Estatuto da Metrópole, sua estrutura de gestão abarca colegiado, conselho, conferência, agência executiva e fundo metropolitano. A elaboração do PDDI está em curso desde 2017, mediante parceria entre Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), Agência Metropolitana e Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e

Cartográficos (Imesc), este último incumbido de executar as ações do Termo de Referência, como o plano de trabalho, indicando as diretrizes para o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social, relativas às FPICs.

A Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Fapead), vencedora da licitação, ficou responsável pela contratação da equipe técnica, composta por professores e pesquisadores ligados à Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), à Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e ao Imesc.

O prazo final para a elaboração do PDDI é dezembro de 2020, prevendo a realização de cinco grandes etapas: instalação, plano de trabalho, comunicação e mobilização social (já realizada); diagnóstico participativo (já realizada); macrodiretrizes de desenvolvimento metropolitano (sendo iniciada); macrozoneamento; e organização da minuta do anteprojeto de lei. Não há uma estrutura metodológica desenvolvida para a compatibilização dos planos diretores ao PDDI, além de haver um descompasso nos tempos dos planos, sobretudo pelo atraso do cronograma do PDDI em relação aos planos diretores.

3.4 RMs com planos elaborados, mas com leis não aprovadas

A *RM da Baixada Santista* foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996, sendo a primeira RM criada fora de uma capital de estado. A mesma lei criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), enquanto a Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem da Baixada Santista) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista seriam criados dois anos depois, em 1998.

O PDUI foi inicialmente elaborado em 2015 e, desde então, não houve modificação ou atualização na estrutura institucional e normativa da RM, exceto pela extinção da Emplasa, decorrente da aprovação da Lei Estadual nº 17.056/2019, causando grande impacto nas atividades posteriores à elaboração do PDUI. Em 2017, o Condesb aprovou a minuta de PLC, encaminhando-a ao governo do estado de São Paulo, para apreciação e envio à Assembleia Legislativa.

A minuta foi elaborada pela Agem da Baixada Santista, sem contratação de consultoria, a partir de discussão com a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, juntamente com o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), produzido em 2013, pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Econômico, com o aproveitamento desse macrozoneamento no PDUI atual. Com isto, ficou, de certa forma, garantida a compatibilização aos planos diretores municipais. Ainda assim, a RM convive com inúmeros conflitos ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras tradicionais, cujas áreas de subsistência e de preservação foram incorporadas aos zoneamentos de exploração econômica do Porto de Santos.

Em 2019, o PDUI/RM da Baixada Santista passou pela Secretaria de Desenvolvimento Regional, que estava compatibilizando os PDUIs do estado e, atualmente, encontra-se na Assessoria Técnica Legislativa do governo, que não aceitou a minuta do PLC nos termos colocados pelo Condesb. Dessa maneira, não há previsão para a aprovação da lei complementar do PDUI na Assembleia Legislativa.

O relatório de pesquisa (Saleme *et al.*, 2021) aponta um desinteresse do governo do estado, com certa complacência dos poderes municipais, em não cobrar a aprovação do PDUI e a implementação da própria gestão metropolitana. O relatório aponta ainda i) o temor de que o PDUI venha a restringir as atividades econômicas de cunho liberal que estão sendo planejadas com a reformulação do Porto de Santos; e ii) o evitamento, por parte do poder estadual, da participação da sociedade civil no sistema de governança interfederativa de caráter deliberativo, tendo participado apenas nas oficinas temáticas.

A *RM de Belo Horizonte* tem como destaque a atuação da sua Agência de Desenvolvimento que concluiu o PDDI, aprovado nas instâncias deliberativas previstas no arranjo da RM, juntamente com o macrozoneamento, e foi encaminhado à Assembleia Legislativa em dezembro de 2017 (PLC nº 74/2017) e arquivado com a mudança da legislatura.

O arranjo institucional conta com o preponderante papel da Agência RM de Belo Horizonte, criada em 2009, com caráter técnico e executivo. Outras instâncias de gestão que compõem este arranjo são: a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. Seus instrumentos de planejamento são o Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Belo Horizonte, que inclui o Macrozoneamento Metropolitano e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Além de concluir o PDDI e o macrozoneamento, a agência encabeçou o esforço para integrar o planejamento urbano municipal ao planejamento metropolitano, com vistas a equacionar conflitos entre os municípios da região, em parceria com o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (Cedeplar/UFMG), com a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead) e com os municípios, por meio da assinatura de um termo de compromisso.

O capítulo referente à RM de Belo Horizonte tratará especificamente da exitosa experiência da RM, detalhando os pormenores do macrozoneamento e seus possíveis conflitos, o funcionamento e aportes ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, as dimensões estruturantes do PDDI e as expectativas em torno do arquivamento do PLC, ainda que a Agência RM de Belo Horizonte esteja levando a cabo algumas das propostas do PDDI e a compatibilização dos planos diretores da RM.

No caso da *RM do Rio de Janeiro*, o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas, coordenado pelo vice-governador do estado, foi criado em 2011 para avançar na gestão metropolitana. Em 2014 houve a criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Casa Civil do Governo do Estado, gerenciada pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana, órgão colegiado formado pelo governador do estado e pelos 21 prefeitos dos municípios que compunham a RM. Esta decisão reforçou o interesse político no tema, quando a partir de então foram intensificados os esforços para organizar os trabalhos de criação de uma agência metropolitana e de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI).

O PEDUI foi financiado pelo governo do estado e elaborado pela consultoria Consórcio Quanta-Lerner, no âmbito do Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial, tendo sido finalizado em 2018. O processo se iniciou em 2016 com a realização de oficinas para definição do diagnóstico e da visão de futuro com representantes dos poderes públicos municipais e de integrantes da sociedade civil, instituições acadêmicas, empresariado e organizações de classe.

Desde setembro de 2015, a elaboração do PEDUI teve um cronograma de dois anos e nove meses. Em maio de 2018 foi realizada a primeira conferência metropolitana com a eleição dos representantes para compor o fórum que iria acompanhar a execução do PEDUI/RM do Rio de Janeiro. Em junho de 2018, foi entregue a versão final do plano. A proposta de macrozoneamento definida pelo plano constitui parte da estratégia de reconfiguração espacial da metrópole, que contempla diferentes escalas e dimensões de planejamento.

Quando da apreciação do PLC nº 10/2015,[15] que dispunha sobre a composição, organização e gestão da RM do Rio de Janeiro, pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj), os parlamentares decidiram pela inclusão de Petrópolis à RM, demandando adequações ao PEDUI de maneira a insertar não apenas um município cuja conurbação com o tecido metropolitano é improvável, mas adequar todo o macrozoneamento às relações e polarizações existentes na interface entre Petrópolis e a RM do Rio de Janeiro.

Apesar de o PEDUI da RM estar concluído (sem Petrópolis), desde junho de 2018, o projeto de lei que o instituiria não foi encaminhado à Alerj em decorrência da prioridade dada à aprovação da estrutura da governança metropolitana. Sendo assim, o PLC nº 10/2015 foi colocado em votação e aprovado no dia 19 de dezembro de 2018, sendo sancionado em 27 de dezembro do mesmo ano, transformando-se na Lei Complementar nº 184, instituindo a nova estrutura da governança metropolitana.

15. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1519.nsf/34c4e2da9b17c0d3832566ec0018d830/2ea5aadf9ff8f7b083257eba0077 190a?OpenDocument>.

No que se refere aos planos diretores municipais, ainda não foi adotada uma estratégia de compatibilização ao PEDUI, não tendo sido realizado nenhum trabalho buscando sobrepor o zoneamento metropolitano aos zoneamentos estabelecidos nos planos diretores, de forma que não é possível ainda identificar a presença de eventuais conflitos no tocante ao planejamento do uso do solo na RM do Rio de Janeiro.

Entre as seis maiores RMs do mundo e com 39 municípios em íntima interligação, a *RM de São Paulo* sofreu uma completa desarticulação de sua estrutura de governança e gestão com a extinção da Emplasa em 2019. Como primeiro ato da nova gestão do governo do estado de São Paulo, foi enviada à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 01/2019, que, entre outras disposições, propôs a extinção da Emplasa.[16] O ato foi consolidado pela promulgação da Lei nº 17.056/2019, paralisando por completo todas as suas atividades.

Antes da mudança de gestão no governo do estado, a RM seguia uma agenda para a sua adequação ao Estatuto da Metrópole, sobretudo para a elaboração do PDUI, conduzida pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), que tinha a Emplasa como Secretaria Executiva.[17] Para a empreitada, foi pactuado o Guia Metodológico (CDRMSP, 2015) para a construção cooperativa do PDUI e da estrutura de gestão interfederativa para o desenvolvimento do plano metropolitano (D'Almeida e Marguti, 2018).

Sua elaboração ocorreu de maneira cooperativa – com representantes dos seis consórcios municipais, que abarcam a totalidade dos municípios da RM, representantes da Prefeitura de São Paulo e do governo do estado – a partir do trabalho executado por grupos temáticos, grupos de trabalho, comissão técnica e comitê executivo, com relatoria do processo e elaboração do PDUI a cargo da Emplasa. O PDUI chegou a ser finalizado e encaminhado à Assembleia Legislativa sem, contudo, haver sido apreciado, dada a liquidação da Emplasa, que cumpria o papel de Secretaria Executiva e de coordenação do CDRMSP para a elaboração do PDUI.

Os custos da extinção de uma instituição como a Emplasa são incalculáveis. Para o processo do PDUI e do planejamento metropolitano da RM de São Paulo o resultado foi paralisante, mas os danos se estendem além, tendo em vista a deposição do aparato técnico altamente capacitado e especializado, do acervo cartográfico, de estudos e planos, base para o planejamento, não

16. Disponível em: <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/inovar-na-metropole.ghtml>.

17. "O Decreto nº 57.349/2011 designa à Emplasa, em caráter provisório, as funções de Secretaria Executiva do CDRMSP devido à ausência da implementação de uma entidade autárquica de caráter territorial com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs da RM de São Paulo, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011" (D'Almeida e Marguti, 2018, p. 281).

apenas da RM, mas de todo o estado de São Paulo, com impacto direto nas demais RMs paulistas – como visto no caso da RM da Baixada Santista e da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

3.5 RMs com planos elaborados e leis aprovadas

A *RM do Vale do Rio Cuiabá* é hoje integrada por seis municípios (Cuiabá, Várzea Grande, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger, Acorizal e Chapada dos Guimarães), enquanto sete outros compõem o chamado Entorno Metropolitano. Os seis municípios possuem grandes extensões territoriais, o que representa um desafio de planejamento dadas as descontinuidades do tecido urbano, espaços não urbanos que devem também ser integrados ao planejamento.

Até então, o planejamento e a gestão metropolitanos na região estiveram sujeitos às descontinuidades de gestão, o que não contribuiu para a consolidação de um ambiente institucional favorável para a criação de uma estrutura que comportasse a cooperação interfederativa e a elaboração do PDUI.

Com a aproximação do primeiro prazo legal para a elaboração do PDUI, estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, a Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Mato Grosso pautou o Executivo estadual, dando início, em 2016, ao processo de contratação (processo licitatório do tipo técnica e preço), cujo vencedor foi o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam). O processo de elaboração do PDDI da RM do Vale do Rio Cuiabá levou 24 meses para ser concluído, sendo finalizado em julho de 2018.

Uma das decisões de âmbito interfederativo e cooperativo foi para que os municípios da RM aguardassem a conclusão do PDDI para elaborar ou atualizar seus planos diretores, de modo a fazê-los de maneira adequada às novas diretrizes de interesse metropolitano, sobretudo o macrozoneamento metropolitano que definiu as Zonas de Estruturação do Território Metropolitano. Além disso, a lei do PDDI está bastante centrada em definir o desenho da governança metropolitana e apresentar os programas metropolitanos.

A Lei Complementar Estadual nº 612, de 27 de dezembro de 2018, cria o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá nos últimos dias do mandato do governo estadual. Em janeiro do ano seguinte a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (Agem do Vale do Rio Cuiabá) foi extinta, passando a competência do assunto para a autarquia, constituída como sociedade de economia mista, MT Participações e Projetos S.A. (MT-PAR), vinculada à Casa Civil.

Com maiores detalhes o capítulo da RM do Vale do Rio Cuiabá irá tratar do processo de elaboração do seu PDDI, seus eixos estruturantes, as FPICs, o macrozoneamento metropolitano, o arranjo institucional definido para a execução dos programas metropolitanos estabelecidos em lei, além dos desdobramentos da

extinção da agência e a condução da política metropolitana a partir da aprovação da lei e da conseguinte mudança de mandato.

A *RM da Grande Vitória* teve expressivo avanço na elaboração do PDUI e do macrozoneamento metropolitano, sendo o primeiro elaborado no pós-Estatuto da Metrópole. Desde 2005 a RM conta com um sistema gestor, instituído por meio das leis complementares nº 318/2005 e nº 325/2005, formado por Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), Câmaras Técnicas (Cates), Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), responsável pela elaboração do PDUI, cumprindo a função de órgão de apoio técnico no Sistema Gestor da RM da Grande Vitória, envolvendo a participação da sociedade civil.

O ciclo de elaboração do PDUI incluiu reuniões, oficinas, seminários, debates e audiências públicas nos municípios metropolitanos e contou com uma plataforma digital para o recebimento de propostas e o acompanhamento do processo de elaboração do plano.

O capítulo que trata da RM da Grande Vitória é inteiramente dedicado a pormenorizar o processo, que avançou ao prevenir conflitos de uso do solo, mediante leitura integrada dos planos diretores e da alocação de técnicos dos municípios para a elaboração do PDUI, além de ter contado, em parte, com recursos provenientes do Fundo Metropolitano. A ênfase do capítulo está, sem dúvida, no macrozoneamento, elemento estratégico do PDUI.

4 BALANÇO DOS AVANÇOS NAS RMs (2017-2020): OS PERFIS DE ARRANJOS PARA ELABORAÇÃO DO PDUI E SUA INFLUÊNCIA NA CONTINUIDADE DOS PROCESSOS

Para além da análise dos avanços na elaboração do PDUI, esta seção busca problematizar características em comum entre os processos nas RMs, independentemente do estágio em que se encontra o plano. Para isso, três eixos de observação foram adotados. Resumidamente, são eles: i) o conteúdo dos Termos de Referência e particularidades do arranjo das instituições responsáveis pela elaboração do PDUI; ii) a forma como foi/está sendo pensada a participação social nos processos de elaboração do plano; e iii) as características dos processos que culminam no encaminhamento/aprovação do PLC do PDUI em algumas RMs e não em outras.

O quadro comparativo do atual estágio dos processos nas RMs em relação ao momento anterior (registrado no livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*) demonstrou que, do conjunto das RMs que aderiram ao Componente B, as de Manaus, de Natal e, de forma relativa, do Vale do Paraíba e Litoral Norte permaneceram estagnadas em seus esforços em iniciar o PDUI

e estabelecer sua estrutura de gestão interfederativa. Na categoria *PDUI não iniciado*, portanto, há quatro casos muito distintos de RMs que, desde a promulgação do Estatuto da Metrópole em 2015, não deram início ao processo de elaboração do PDUI: as RMs de Natal, de Manaus, do Vale do Paraíba e Litoral Norte e a Ride do Distrito Federal, que possui características e impedimentos exclusivos.

No caso da Ride do Distrito Federal e da RM de Natal, não há o que aprofundar nos três eixos propostos. A primeira possui uma conjuntura única em relação às RMs. Não resta dúvida que o Distrito Federal e os municípios do Entorno constituem uma metrópole *de fato*, o que inclusive é reconhecido pelo recente estudo da Regic, dada a intensidade e a complexidade das relações entre eles. Contudo, este espaço está legalmente impedido de se estabelecer juridicamente como RM (veto do art. 19 do estatuto), ainda que o governo distrital tenha demonstrado interesse político em equalizar as demandas de natureza metropolitana e, de certa forma, o faz por meio das ações voltadas para o arranjo que foi definido, pela Codeplan, como AMB.

Por sua vez, a RM de Natal faz parte do grupo das RMs que não avançou desde a data de referência anterior (2017), quando da publicação do livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, a não ser pela expectativa de inclusão da Meta 1420 (elaboração do PDUI) no PPA 2020-2023 e pelas ações promovidas pelo núcleo local do Observatório das Metrópoles que movimentam a agenda de debates na RM.

Adentrando os dois primeiros eixos de análise que perpassam as RMs em estudo, foram observados, quando disponível, a estrutura e o conteúdo dos Termos de Referência para a elaboração do PDUI, para os casos "em elaboração", e dos próprios PDUIs, quando já "elaborados", atentando para o envolvimento das equipes técnicas de governo, para os modelos de contratação, para as escolhas metodológicas, de escopo e do perfil de equipe/consultoria designada para tal tarefa e o consequente envolvimento da participação social (por meio de universidades, organizações não governamentais – ONGs ou outras representações) nos processos.

Postula-se que essas características são indicativas da potencialidade de paralisação ou continuidade dos processos de elaboração e implementação dos PDUIs, a despeito das mudanças conjunturais nos quadros políticos. Da mesma forma, os diferentes tipos de arranjos sinalizam para uma maior ou menor aderência dos dispositivos do PDUI, havendo casos em que é implementado mesmo sem aprovação da Assembleia Legislativa estadual.

Os arranjos para a composição da equipe que irá elaborar/elaborou o PDUI se apresentam em dois formatos nas RMs em análise. O *primeiro tipo* é aquele em que o processo licitatório resulta na contratação de uma empresa de consultoria, ou de um consórcio de empresas, que executou ou executará o PDUI sob a

coordenação de uma agência de pesquisa governamental (RM do Recife) ou mesmo pela equipe técnica de secretarias de planejamento estaduais (RM de Salvador, RM do Rio de Janeiro, RM do Vale do Rio Cuiabá). Um *segundo tipo* é aquele que associa equipes técnicas da estrutura de governo, ou agências de pesquisa, a pesquisadores e acadêmicos de universidades públicas (RM de Belo Horizonte, RM da Grande Vitória, RM da Grande São Luís), o que, aparentemente, resulta em processos mais participativos, aderentes e, consequentemente, com certa imunidade às descontinuidades de governo.

Ainda que a elaboração de seu PDUI não tenha sido iniciada, a RM de Manaus começa a se movimentar, em boa medida por conta da atuação do ORMM e de universidades (Universidade Federal do Amazonas – UFAM; e Universidade do Estado do Amazonas – UEA). O plano já existente para os municípios da RM está defasado no tempo e no conjunto de municípios que compõem atualmente a RM, sendo necessário o reinício do processo. Sua estrutura para governança interfederativa já conta com conselho e fundo, porém sem que estes funcionem de fato.

O cenário atual na RM de Manaus acerca do tema da gestão e governança metropolitanas leva a crer que, se iniciado o processo de elaboração do PDUI, esse contará com a participação da sociedade civil organizada e universidades, que já realizam movimentações de coleta de dados, informações, organização de bancos de dados, diagnósticos e eventos de mobilização de atores, sobretudo nos temas de delimitação das FPICs, aprimoramento da estrutura do CDSRMM e o fomento à participação social. O próximo capítulo desta segunda parte do livro irá abordar em detalhes as ações que vêm ocorrendo na RM de Manaus.

No caso da RM paulista do Vale do Paraíba e Litoral Norte, no entanto, as ações promovidas pelo Conselho de Desenvolvimento resultaram na elaboração do Termo de Referência para elaboração do PDUI, porém não estão ainda disponibilizados os recursos para a sua contratação. Não há no relato desta RM detalhes acerca do arranjo que será estabelecido para a elaboração do PDUI. A liquidação da Emplasa embaça ainda mais os caminhos possíveis para o desenrolar deste processo, visto que se constituía em aparato técnico e arcabouço documental fundamentais para o planejamento.

Alguns elementos apontam para um PDUI previamente pautado pelas diretrizes do governo do estado, uma vez que consta no Termo de Referência a orientação para que o PDUI siga as disposições do Plano de Ação Macrometropolitano (PAM), assim como dos planos setoriais do estado e dos planos diretores dos municípios da RM. Isso resulta em um escopo, para o PDUI, altamente orientado pelo planejamento do governo do estado e sem clareza a respeito da participação das universidades e da sociedade civil.

A despeito de mudanças substanciais no Estatuto da Metrópole, incluindo a extinção de prazo para sua entrega, as RMs do Recife, de Salvador e da Grande São Luís não deixaram de seguir adiante com a elaboração de seus PDUIs, estando atualmente com seus planos em elaboração. Na ocasião da edição do livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, estavam em etapa anterior de elaboração de seus PDUIs (*PDUI não iniciado*) a RM do Recife e a RM da Grande São Luís, enquanto a RM de Salvador havia recém-concluído o processo de contratação da consultoria para elaboração do PDUI, mas igualmente não iniciado.

Esses três casos, que avançaram dando início à elaboração do PDUI, estão relatados nesta fase do projeto.[18] Além desses, faziam parte desse grupo no período anterior da pesquisa as RMs de Goiânia, do Rio de Janeiro e da Baixada Santista, as três com seus PDUIs atualmente concluídos (não necessariamente aprovados), e a RM de São Paulo.

Como mencionado, a RM do Recife avançou de 2017 para cá, conformando as bases para a elaboração de seu PDUI, a partir da criação do conselho e do Sistema Gestor de Desenvolvimento Metropolitano e, finalmente, dando início ao plano, sob a coordenação técnica da Agência Condepe/Fidem. Neste caso, a contratação de consultoria se deu por meio de processo licitatório, por tomada de preço, em que venceu o consórcio de empresas de atuação nas áreas urbana, econômica, socioambiental e de desenvolvimento socioeconômico.

Nesse formato, não fica evidente a participação social ao longo do processo de elaboração do PDUI, o relato aponta apenas para audiências, apresentações e discussões públicas. Da mesma forma, não ficam evidenciados no relato da RM os critérios de escolha para este perfil de consultorias. De maneira mais detalhada, o capítulo referente à RM do Recife contará a experiência pernambucana.

A RM de Salvador conta com o trabalho de uma equipe técnica de elevada capacidade e comprometimento com a execução do PDUI, tendo, finalmente, avançado em sua elaboração após a superação de entraves jurídicos na publicação do edital de contratação da consultoria responsável pelo trabalho. O contrato foi finalmente celebrado no início de 2019 entre a Sedur e o Consórcio Urbe Planejamento Urbano, Regional e Projetos Estratégicos LTDA/TC Engenharia de Tráfego e de Transporte LTDA/Planos Engenharia LTDA/Saneando Projetos de Engenharia e Consultoria LTDA.

Ainda que o perfil das empresas consorciadas seja bastante técnico e voltado para soluções de engenharia e projetos de FPICs estratégicas, como transportes e saneamento, o plano de trabalho inclui três produtos específicos (de um

18. Todo o material produzido pelo projeto está disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

total de treze produtos) para mobilização e participação social, um plano de comunicação, além de um diagnóstico técnico e comunitário. Prioridade foi dada a esses produtos, que já foram apresentados à Sedur. Além disso, o Termo de Referência descreve procedimentos e estratégias para o acesso e a participação da sociedade civil, metodologia de acompanhamento e controle, identificação dos atores sociais, identificação do universo das estruturas relacionadas à gestão urbana e seus canais de interlocução, estratégias, mecanismos e detalhamento das metodologias a serem aplicadas nas instâncias de participação social.

Por sua vez, a RM da Grande São Luís apresentou importante avanço no período desde o último registro, com a criação da Agem e a realização da Conferência Metropolitana (2017). O PDUI está sendo elaborado em um arranjo de excelência entre governo do estado (Secid), Imesc – executor do Termo de Referência – e universidades.

O Termo de Referência para licitação de contratação do PDUI prestigiou formações interdisciplinares, com experiência em planejamento urbano e regional, em metodologias de participação social e orçamento participativo. Venceu o certame a Fapead, que desenvolve o PDUI em parceria com equipe técnica formada por professores e pesquisadores ligados à UEMA, à UFMA e ao próprio Imesc.

A escolha por esse perfil de equipe é resultado da importância dada à participação social desde a concepção inicial da própria estrutura de governança interfederativa, com a eleição do Conselho Participativo Metropolitano.

> Assim, a construção do processo vem sendo pautada na participação social com metodologias que preveem planos de comunicação e mobilização social de modo a contemplar a interatividade em todo o seu desenvolvimento, com oficinas, consultas setoriais, seminários, além de audiências públicas. As oficinas e eventos participativos ocorrem a partir da identificação das lideranças locais e entidades institucionais de caráter metropolitano (Carvalho, Brandão e Telles, 2021).

O arranjo concebido para a elaboração do PDUI da RM da Grande São Luís vai além da simples menção ou formalidade da participação social. Além de incluir a sociedade civil em todas as etapas, o plano de trabalho previu, e já realizou, oficinas de capacitação e de leitura comunitária, com o intento de "potencializar a participação das municipalidades em todas as etapas do plano e definir os interlocutores municipais envolvendo-os no diagnóstico" (Carvalho, Brandão e Telles, 2021). A oficina de leitura comunitária, por sua vez, complementa o "levantamento de dados do diagnóstico [iniciado em pesquisa de campo pelo Imesc] com o conhecimento dos atores locais" (*op. cit.*).

O balanço comparativo da trajetória das RMs, desde a publicação do livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*,

mostra que aquelas RMs que estavam com seus processos já iniciados – seja de institucionalização da governança, seja de elaboração dos seus PDUIs – seguiram a trajetória até sua conclusão.

A esse conjunto de RMs (com *PDUIs elaborados*) é possível aplicar os três eixos de observação propostos no início desta seção: i) o conteúdo dos Termos de Referência e arranjos para elaboração dos PDUIs; ii) a presença da participação social no processo; e iii) as características dos processos que culminam no encaminhamento/aprovação do PLC do PDUI em algumas RMs e não em outras.

Entre todas as RMs que tinham a elaboração do PDUI iniciada na etapa anterior, apenas as RMs da Grande Vitória e de Goiânia[19] tiveram a legislação aprovada e contam com ambiente político e institucional favorável para dar início à execução do PDUI, enquanto as demais (RM do Rio de Janeiro, RM do Vale do Rio Cuiabá, RM de São Paulo, RM de Belo Horizonte) foram sempre atravessadas por reveses políticos, seja pela não apreciação da lei complementar estadual na Assembleia Legislativa, seja pelo "engavetamento" imediato do PDUI por mudança de gestão, seja pela inclusão de novos municípios na RM, de maneira a atravancar a aprovação do plano, ou mesmo pela extinção das instituições responsáveis pelo planejamento metropolitano, como é o caso da Agem do Vale do Rio Cuiabá e o, emblemático, caso da Emplasa, no estado de São Paulo.

Sendo assim, o terceiro bloco de experiências (*PDUI elaborado, lei não aprovada*) conta com as RMs da Baixada Santista, de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro, que finalizaram seus PDUIs em 2019, 2017 e 2018, respectivamente. Apesar de prontos, os dois primeiros encontram-se parados nas respectivas Assembleias Legislativas, e o envio do PEDUI da RM do Rio de Janeiro à Alerj foi suspenso dada a inclusão de novo município na RM, deixando, automaticamente, o plano parcialmente desatualizado.

No caso específico da RM da Baixada Santista, o PDUI foi elaborado pela própria Agência Metropolitana, com destaque para os conflitos de uso do solo – a despeito da existência do ZEE –, ligados aos interesses econômicos em torno do Porto de Santos, em contraposição às necessidades de subsistência das populações tradicionais.

Tendo sido a primeira RM do estado de São Paulo a elaborar seu PDUI, a RM da Baixada Santista sofreu forte resistência quanto à participação da sociedade civil na instância deliberativa, fato ocorrido também na primeira versão da metodologia do PDUI da RM de São Paulo, que não incluía a participação

19. O relato da RM de Goiânia não compõe esta segunda parte do livro; a última atualização do *status* do seu processo está registrada no capítulo 5 do livro *Brasil Metropolitano em Foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole* (Borges, Rodrigues e Melo, 2018, p. 181-196).

social ao longo do processo, razão de questionamento pelo Ministério Público. A desvalorização da participação social segue evidente, visto que o Sistema de Informações, Monitoramento e Avaliação (Sima), implantado pela Agem da Baixada Santista, não foi disponibilizado para os técnicos dos municípios da RM e nem para o cidadão.

A continuidade das atividades do PDUI da RM foi ainda impactada pela extinção da Emplasa, cujo aparato técnico foi fundamental para o processo nas RMs paulistas. Por razões não explicitadas, o governo do estado de São Paulo não aceitou a minuta do PLC encaminhada pelo Condesb, reforçando a tendência, observada também no caso da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de submissão dos PDUIs do estado às diretrizes impostas verticalmente.

A definição do macrozoneamento é ponto comum nos PDUIs das RMs de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro, ambas com densos processos de elaboração de seus PDUIs. Contudo, o arranjo firmado para a elaboração do plano difere substancialmente em vários pontos, a começar pela contratação das suas equipes. Enquanto na RM do Rio de Janeiro o Consórcio Quanta-Lerner encabeçou a estruturação do plano, em íntima parceria com o corpo técnico da Câmara Metropolitana, com frágil estrutura de participação social ao longo do processo, a RM de Belo Horizonte primou pela contratação de equipe composta por professores e alunos de pós-graduação do Cedeplar/UFMG, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e consultores setoriais.

No primeiro caso, RM do Rio de Janeiro, a inclusão de um novo município obstou o envio do PDUI para aprovação na Alerj. Ademais, a mudança de governo desmontou a estrutura da Câmara Metropolitana e seu corpo técnico, que poderia tanto realizar com maior celeridade a inclusão do novo município aos estudos realizados para o PDUI, viabilizando seu envio à Alerj, quanto levar a cabo a implementação das ações previstas no plano.

No caso da RM de Belo Horizonte, a elaboração do PDUI, calcada no processo participativo e no *savoir-faire* universitário, vem, desde sua finalização, orientando as ações da Agência da RM na implementação de programas contidos em suas políticas, tais como a Política Metropolitana Integrada de Centralidade em Rede e a Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo, na qual está inserido o Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais, em curso desde 2018. Ambas as experiências estão detalhadas em dois outros capítulos desta segunda parte do livro.

Por fim, as RMs do Vale do Rio Cuiabá e da Grande Vitória já contam com seus PDUIs aprovados nas Assembleias Legislativas estaduais, sem que tenha sido relatado nenhum entrave no processo. Na RM do Vale do Rio Cuiabá, o arranjo

estabelecido para a elaboração do PDUI reuniu a Agem do Vale do Rio Cuiabá e o Ibam, consultoria vencedora da licitação. Não há nos relatos da RM (Lopes, 2021; Gonçalves e Ferraz, 2021) detalhes sobre a participação social ao longo do processo de elaboração. Contudo, Gonçalves e Ferraz (2021) apontam para a execução das ações contidas no PDDI, tais como o Plano de Mobilidade, o Plano de Saneamento e Resíduos Sólidos e o Planejamento Urbanístico/2030 da RM, todos previstos na seção VII, Dos Planos, Programas e Projetos Metropolitanos Setoriais (Mato Grosso, 2018).

Ainda que algumas ações previstas no PDDI da RM do Vale do Rio Cuiabá estejam sendo executadas, sua força e adesão foram fragilizadas com a mudança de governo e a consequente extinção da Agem e seu corpo técnico, resultando na passagem da atribuição do planejamento metropolitano para a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sinfra/Mato Grosso).

Por fim, na RM da Grande Vitória a composição para a elaboração do PDUI se deu por meio de edital de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho (Secti), tendo o IJSN na presidência do Comdevit. Aos pesquisadores chamados pelo edital da Fapes, foram reunidos, nos grupos executivos e técnicos, profissionais de carreira dos municípios metropolitanos.

A participação social neste processo se deu por meio de oficinas e debates para confronto com leituras técnicas, correção de áreas mapeadas e formulação de conceitos do macrozoneamento.

Sem o impacto de descontinuidades de governo, ações prioritárias do PDUI vêm sendo executadas desde o biênio 2018/2019, a saber: Rede de Parques Metropolitanos, Plano de Mobilidade Metropolitano, Plano de Alinhamento Viário nas vias metropolitanas, Plano Metropolitano de Turismo e Plano Diretor de Águas Urbanas da RM da Grande Vitória.

Os dois últimos capítulos desta segunda parte do livro trarão em detalhes os avanços observados nas duas RMs que tiveram seus PDUIs finalizados e aprovados pelas respectivas Assembleias Legislativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como reflexões finais deste capítulo-balanço, é possível dizer que a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, foi de vital importância para reintroduzir a pauta metropolitana na agenda de governo e para a retomada do planejamento do desenvolvimento urbano-metropolitano sobre novas, e melhores, bases. Em outras palavras, o estatuto compeliu as RMs do país a refletir e, em alguns casos, a

buscar a reestruturação do planejamento, da gestão e da governança metropolitana, estimulando a integração e a cooperação interfederativas. O prazo legal e as sanções impostas foram providenciais, não deixando margem para que as RMs adiassem seus processos de remodelar sua governança, gestão e planejamento do desenvolvimento.

Ainda que as alterações no estatuto, pela Lei nº 13.683/2018, tenham suprimido tanto o prazo para a execução do PDUI quanto as sanções aos gestores, aparentemente não foram suficientes para estancar os processos que já vinham ocorrendo. Os entraves para elaboração, aprovação e implementação dos PDUIs e das estruturas de governança interfederativa se deram muito mais em razão de impasses locais do que impostos pela lei federal.

Há pouca expectativa que aquelas RMs que não iniciaram seus processos consigam avançar a partir de agora, em um cenário em que o interesse político não se volta para o tema metropolitano. A tendência é que os processos em andamento sejam concluídos, sem que haja garantias sobre a aprovação das leis complementares estaduais. Na RM da Grande São Luís, o ambiente político se mostra favorável, enquanto na RM do Recife e na RM de Salvador a competência e a capacidade técnica das instituições envolvidas na elaboração dos PDUIs são potenciais garantidoras de sua implementação, ainda que o ambiente político possa vir a ser desfavorável.

Os casos das RMs da Baixada Santista, do Rio de Janeiro, de São Paulo e de Belo Horizonte são os mais alarmantes, posto que sinalizam entraves políticos reais para os PDUIs que já estão prontos e apontam diretrizes para o desenvolvimento dessas regiões, as quais lidam com desafios proporcionais às suas características demográficas.

Desafortunadamente, no entanto, ter a lei complementar aprovada não garante que o PDUI será implementado, sobretudo quando sua aprovação se dá em período de mudança de governo e seu conteúdo não é encampado pela nova gestão.

A preocupação então se desloca para o conjunto de RMs "de fato", como as RMs de Curitiba, Porto Alegre, Florianópolis, Campinas, Belém, Fortaleza e Manaus, que não iniciaram seus processos, ou onde esses são ainda bastante embrionários, e poderão ver comprometidas as possibilidades de apoio da União aos seus propósitos de desenvolvimento por não terem implementado a estrutura necessária para alcançar a gestão plena. No que diz respeito ao conteúdo dos Termos de Referência e ao perfil das equipes/consultorias contratadas para a elaboração dos PDUIs e seus impactos sobre a aderência e a continuidade dos processos/execução das ações dos planos, foi possível observar que arranjos que contam com a robustez técnica das equipes, somada à aderência à realidade, conferida por efetivos espaços de participação social, resultam em processos que se sustentam no tempo.

Em outras palavras, arranjos como os observados nas RMs de Belo Horizonte, da Grande Vitória, da Grande São Luís, de Salvador e até na RM do Recife parecem mais resistentes aos interesses transitórios de alternância de governos. Nestes casos, eventuais oscilações de ordem política parecem ter efeitos menos drásticos no percurso de elaboração e implementação dos PDUIs, que se expressam, como observado, na paralisação de processos bem fundamentados, como foram os casos das RMs do Rio de Janeiro, de São Paulo, da Baixada Santista e, em menor medida, do Vale do Rio Cuiabá.

REFERÊNCIAS

BORGES, E. de M.; RODRIGUES, J. M.; MELO, L. F. Adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole e subsídios à elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de Goiânia. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

_____. Estatuto da Metrópole. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

_____. Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2018a.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018b.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil (recurso eletrônico)**: texto constitucional com alterações. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018c. (Versão *E-book*).

CARVALHO, M. T.; BRANDÃO, L. C. A. F. R.; TELLES, E. C. de O. **O processo de elaboração do plano diretor de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana da Grande São Luís**: soluções e desafios de governança do plano. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

CASTRO, K. *et al*. **Processo de evolução dos instrumentos de gestão na busca por uma relação interfederativa**: a realidade da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

CDRMSP – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. **Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: PDUI, 2015. Disponível em: <https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755>.

COSTA, M. A. Notas de acompanhamento do quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, sua revisão e uma reflexão sobre cenários possíveis. *In*: SANTOS, D. P. *et al*. (Org.). **Pensar metropolitano**: 10 anos de implantação da Agência RMBH. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro; Agência de Desenvolvimento da RMBH, 2019. p. 6-13.

D'ALMEIDA, C. H.; MARGUTI, B. O. A elaboração do plano e da governança da Região Metropolitana de São Paulo: premissas e escopo, metas e método, estratégias e resultados da primeira fase do processo. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

GOMES, C. *et al*. **O processo de contratação, elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento urbano integrado**: soluções de governança, instrumentos, arranjos de gestão e soluções de conflitos de uso e ocupação do solo – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

GONÇALVES, F. O. S.; FERRAZ, M. M. **O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e a reestruturação da região metropolitana**. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

LOPES, A. C. **Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá**. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

MATO GROSSO. Lei Complementar nº 609, de 27 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá – PDDI/RMVRC, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Mato Grosso**, Cuiabá, 27 dez. 2018.

MIRAGAYA, J.; PAVIANI, A. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Delimita%C3%A7%C3%A3o-do-Espa%C3%A7o-Metropolitano-de-Bras%C3%ADlia-AMB.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MONTEIRO, A. S. *et al*. **A construção do urbano-territorial na Amazônia**: entendimentos práticos de Manaus e sua região metropolitana. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

SALEME, E. R. *et al*. **A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista**: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

SANTOS, M. O. Os caminhos das regiões metropolitanas: avanços e desafios. **Cadernos Jurídicos da Escola Paulista da Magistratura**, São Paulo, ano 20, n. 51, p. 109-116, set./out. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005.