POLÍTICA METROPOLITANA

governança, instrumentos e planejamento metropolitanos II Seminário e Oficina

ORGANIZADORAS
Bárbara Oliveira Marguti
Sara Rebello Tavares

ipea

Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach
Bárbara Oliveira Marguti
Carolina Heldt D'Almeida
Cid Blanco Junior
Danielle Cavalcanti Klintowitz
Karla França
Katia Fenyves
Luciana de Oliveira Royer
Luiza de Oliveira Schmidt
Marcela Alonso Ferreira
Margareth Matiko Uemura
Sara Rebello Tavares
Vitor Dias Mihessen
Vitor Coelho Nisida

POLÍTICA METROPOLITANA

governança, instrumentos e planejamento metropolitanos II Seminário e Ofcina

ORGANIZADORAS
Bárbara Oliveira Marguti
Sara Rebello Tavares

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Manoel Rodrigues dos Santos Junior

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

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Constantino Cronemberger Mendes

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

POLÍTICA METROPOLITANA

governança, instrumentos e planejamento metropolitanos II Seminário e Ofcina

ORGANIZADORAS
Bárbara Oliveira Marguti
Sara Rebello Tavares

ipea
Brasília, 2019

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Política metropolitana : governança, instrumentos e planejamento metropolitanos – II Seminário e Oficina /
organizadores: Bárbara Oliveira Marguti, Sara Rebello Tavares.
– Brasília : Ipea, 2019.
58 p. : il., fots. color.

ISBN: 978-85-7811-349-0

1. Política Urbana. 2. Gestão Urbana. 3. Planejamento Urbano. 4. Governabilidade. 5. Brasil. I. Marguti, Bárbara Oliveira. II. Tavares, Sara Rebello. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

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.

SUMÁRIO

RESUMO 7

APRESENTAÇÃO DO PROJETO POLÍTICA METROPOLITANA 8

COMISSÃO ORGANIZADORA 10

1 INTRODUÇÃO 15
2 LIVRO BRASIL METROPOLITANO 16
3 O PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL 16
4 OFICINAS TEMÁTICAS 36

RESUMO

Em abril de 2018, foi realizado o II Seminário e Oficina de Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos – promovido por Casa Fluminense, Cities Alliance, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Instituto dos Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo (IAB-SP), Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT/PPED), Ipea, Instituto Pólis, Observatório Metropolitano ODS (METRODS) e World Resources Institute Brazil (WRI-BR) –, com o objetivo de avaliar o panorama dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) e da governança para a sua implementação em desenvolvimento por um conjunto de regiões metropolitanas (RMs) no Brasil. Debateram-se especialmente as estratégias de financiamento da política metropolitana, além de aprofundar a análise do protagonismo dos municípios na agenda metropolitana e o papel do Legislativo na atual fase de revisão do Estatuto da Metrópole, com a Medida Provisória (MP) nº 818/2018 e a subsequente avaliação das novas legislações metropolitanas pelas assembleias estaduais. O evento contou com o lançamento, a apresentação e o debate da publicação, coordenada pelo Ipea, intitulada *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, além de promover o debate sobre a autonomia municipal para o desenvolvimento metropolitano e as questões de método para a implementação do PDUI, visando fomentar uma série de oficinas ocorridas na CNM para aprofundar temáticas setoriais e suas correlações intersetoriais e multiníveis.

APRESENTAÇÃO DO PROJETO POLÍTICA METROPOLITANA

O projeto Política Metropolitana surgiu a partir da articulação de uma rede de atores e instituições com objetivo de atuação em *advocacy*, difusão de conhecimento e apoio técnico na área de governança metropolitana no Brasil, a fim de levantar a temática metropolitana no âmbito do Legislativo, níveis de governo no Brasil, na articulação internacional na América Latina, e fomentar a inclusão e a articulação das seguintes agendas nos planos metropolitanos: igualdade de gênero; mobilidade e planejamento integrado do uso do solo e transporte; mudanças climáticas, biodiversidade, recursos naturais, infraestrutura e desenvolvimento urbano; financiamento e governança de políticas públicas metropolitanas, cidades médias, relação socioterritorial urbano-rural; expansão urbana e segurança alimentar; habitação de interesse social e informalidade; sistema de informações, sistema de cidades e ainda a inclusão na agenda pública dos preceitos da Nova Agenda Urbana e das Metas de Aichi, além da gestão integrada e monitoramento socioterritorial vinculados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

A formação da rede Política Metropolitana teve início em 2017, com o objetivo de estruturar um conjunto de atividades visando aprofundar o debate sobre a agenda da política territorial metropolitana no momento da formulação e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) nas regiões metropolitanas (RMs) e aglomerados urbanos do Brasil, por meio da organização de seminários, atividades de capacitação e publicações com participação de gestores, especialistas de organizações públicas e privadas e da sociedade civil organizada, mediante a ampliação e o aprofundamento do debate público sobre o tema. Com isso, um conjunto de atividades foram desempenhadas para promover a articulação de instituições interessadas no desenvolvimento da política metropolitana, a fim de aprofundar conteúdos em torno da governança, dos instrumentos e do planejamento metropolitanos.

Os resultados esperados por meio dessas atividades têm como meta o subsídio à análise multiescalar e multissetorial do conjunto de questões envolvidas na política metropolitana para: *i*) contribuir com o debate sobre os conteúdos da agenda da política metropolitana em relação aos mecanismos previstos no Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015); *ii*) apontar estratégias para a sua implementação; *iii*) fomentar e aprofundar a participação dos atores sociais, mediante a mobilização à participação nos debates promovidos e ao envolvimento da sociedade civil no debate público ao longo do processo de desenvolvimento dos PDUIs; e *iv*) incentivar a articulação da rede de instituições envolvidas com o

tema da política metropolitana e a elaboração dos PDUIs para o desenvolvimento de conteúdos sobre os temas-chave da política metropolitana, mediante exposição, debate e produção de textos em evento e publicação sobre o tema.

As instituições promotoras do projeto Política Metropolitana, que assinam este livro, são: Cities Alliance, Instituto Pólis, Instituto dos Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo (IAB-SP), World Resources Institute Brazil (WRI-BR), Casa Fluminense, Ipea, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI), Observatório Metropolitano ODS (METRODS), mediante os representantes destas instituições, que compuseram a Comissão Organizadora do Projeto Política Metropolitana.

COMISSÃO ORGANIZADORA

Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach

Mestre em economia política e cofundadora da Interação, afiliada brasileira do Slum Dwellers International (SDI), e ocupou o cargo de diretora executiva da entidade por dez anos, apoiando a organização das comunidades nas favelas de São Paulo e Recife. Em 2014, foi nomeada assessora regional para a América Latina e o Caribe da Aliança de Cidades, onde atualmente é responsável por elaborar a estratégia da organização para a região, assim como gerenciar projetos e parcerias.

Bárbara Oliveira Marguti

Geógrafa pela Universidade Estadual de Campinas (2008), mestre em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – Ippur/UFRJ (2012) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília (Posgea/UnB). Atualmente, é coordenadora técnica do projeto Governança Metropolitana no Brasil, pelo Ipea, e dos projetos Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – IDHM (Ipea/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Fundação João Pinheiro – FJP) e Mapeamento da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras (IVS).

Carolina Heldt D'Almeida

Arquiteta e urbanista, graduada pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP (2008), mestre (2012) e doutoranda pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP. Foi assessora do gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano na gestão 2013-2016, dirigiu a Assessoria de Pesquisa Aplicada e Fomento e coordenou a comissão técnica para elaboração do Plano Metropolitano de São Paulo. É professora na Universidade São Judas Tadeu, pesquisadora e consultora do Cities Alliance e, desde 2017, trabalha na estruturação e coordenação do Projeto Política Metropolitana.

Cid Blanco Junior

Arquiteto e urbanista pela Universidade de São paulo – USP (1998), mestre em arquitetura e urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos (2006). Especialista em planejamento e gestão de programas para reduzir a pobreza urbana pelo Institute for Housing and Urban Development Studies (2001, Holanda) e em desenho e desenvolvimento da habitação pelo Departamento de Arquitetura e Ambiente Construído da Faculdade de Engenharia de Lund (2009, Suécia). Foi

diretor de projeto do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região metropolitana (RM) do Rio de Janeiro (Consórcio Quanta Lerner) e atualmente trabalha como especialista sênior no Plano de Desenvolvimento Sustentável do Litoral do Paraná, além de ser coordenador do Observatório Metropolitano ODS (METRODS).

Danielle Cavalcanti Klintowitz

Doutora em administração pública e governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV), mestre em urbanismo e graduada em arquitetura e urbanismo. Trabalha com planejamento urbano, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas, atuando principalmente nestes temas: política urbana, habitação de interesse social, periferia e assentamentos precários. Atualmente, é coordenadora de urbanismo no Instituto Pólis e coordenadora do Observatório Litoral Sustentável, que atua nos municípios do litoral paulista.

Karla França

Mestre e doutora em geografia, gestão do território e política habitacional (2009, 2015) pela UnB. Foi docente da pós-graduação da UnB (2011) e pesquisadora do Ipea (2011-2013); atualmente, é especialista em habitação e planejamento urbano da Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

Katia Fenyves

Graduada em relações internacionais pela Universidade de São Paulo – USP (2013), bacharel em relações internacionais pela University of Helsinki (2011) e mestre em governança e política pública pela Sciences Po (2015). Atualmente, é coordenadora de biodiversidade e resiliência no Iclei.

Luciana de Oliveira Royer

Graduada em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo – FAU/USP (1995), desenvolveu o mestrado (2003) e o doutorado (2009) na mesma instituição. Participa do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU/USP desde sua fundação, em 1997. Foi gerente de projetos no Ministério das Cidades (MCidades) e na Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo. Integrou equipes técnicas na administração pública municipal e federal, com experiência em política urbana e habitacional, planejamento urbano e regional e gestão de políticas públicas. Foi arquiteta concursada na Caixa Econômica Federal (Caixa) em 2003, onde exerceu cargo de supervisora e coordenadora de programas especiais. É professora do grupo de disciplinas de planejamento urbano da FAU/USP. É também vice-presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento São Paulo – da gestão 2017-2019.

Luiza de Oliveira Schmidt

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal de Santa Maria (2009) e mestre em estudos urbanos pela Faculdade de Geografia da Universidade de Lausanne (2015), título reconhecido pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Desde 2016, é coordenadora de cidades no World Resources Institute Brazil (WRI-BR), auxiliando governos municipais e estaduais no desenvolvimento de planos de mobilidade, revisão de planos diretores e, mais recentemente, PDUIs.

Marcela Alonso Ferreira

Arquiteta e urbanista graduada pela USP (2013) e mestranda em gestão e políticas públicas pela FGV. É coordenadora de projetos e consultora em desenvolvimento urbano no Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole (Urbem) e se dedica a atividades de pesquisa voltadas à análise de políticas públicas. Foi assessora técnica no gabinete da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo entre 2016-2017, onde colaborou com atividades de pesquisa aplicada, incluindo a formulação e a coordenação do projeto Ligue os Pontos, vencedor do grande prêmio do concurso Mayors Challenge, promovido pela Bloomberg Philanthropies, e com objetivo de fomentar o desenvolvimento rural sustentável em áreas de proteção de mananciais nas franjas urbanas da cidade. Integra a diretoria do Instituto dos Arquitetos do Brasil, departamento de São Paulo (IAB-SP).

Margareth Matiko Uemura

Arquiteta e urbanista, mestre em estruturas ambientais e urbanas, com especialização em desenho e gestão do território municipal. Graduada em arquitetura e urbanismo pela Universidade Católica de Santos (1987), especialista em gestão territorial e mestre em urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Campinas (2000). Trabalhou em governos municipais em RMs coordenando projetos de reabilitação de centros urbanos, planejamento urbano e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Foi coordenadora do programa de Reabilitação de Centros Urbanos, do Ministério das Cidades (MCidades). Atualmente, é coordenadora de urbanismo do Instituto Pólis e, desde 2010, é professora no curso da Coordenadoria Geral de Especialização, Aperfeiçoamento e Extensão (COGEAE), da PUC/SP, no curso de economia urbana.

Sara Rebello Tavares

Geógrafa pela Universidade Federal de Alfenas (2012), mestre em planejamento e gestão territorial pela Universidade Federal do ABC/UFABC (2014) e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão Territorial da Universidade Federal do ABC (UFABC). Atualmente, é assistente de pesquisa III do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea.

Vitor Dias Mihessen

Economista formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em ciências econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialista em políticas públicas e gestão governamental pela Faculdade de Direito, também da UFF, e em desenvolvimento econômico em perspectiva comparada pela Universidad de Salamanca, Espanha. Atualmente, é coordenador de informação da Associação Casa Fluminense, responsável pela pesquisa, análise e difusão de indicadores socioeconômicos, além de capitanear as atividades formativas da rede. Coordena o Curso de Políticas Públicas da instituição.

Vitor Coelho Nisida

Arquiteto urbanista formado pela FAU/USP e mestre em *habitat* pela mesma instituição. Possui experiência prática e acadêmica voltada para o campo do planejamento territorial. Integra a equipe de urbanismo do Instituto Pólis e do coletivo LabLaje. Fez parte do Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade – LabCidade (FAU/USP), participando das atividades de pesquisa sobre políticas habitacionais e urbanas, planejamento urbano e direito à moradia.

1 INTRODUÇÃO

Este texto traz a sistematização das reflexões elencadas no II Seminário e Oficina de Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos, continuação do debate realizado na primeira edição do evento, ocorrido em setembro de 2017, em São Paulo. Naquela oportunidade, o debate fixou-se em torno da agenda da política territorial metropolitana, urbana e rural no momento de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) das regiões metropolitanas (RMs) e aglomerados urbanos do Brasil. O encontro pôde mapear o processo inicial de desenvolvimento desse instrumento de lei que impõe às metrópoles brasileiras o planejamento de seu desenvolvimento.

A motivação para realização de um segundo seminário foi promover a articulação de uma rede nacional de instituições e atores dedicados ao tema, para o fortalecimento e a qualificação da agenda metropolitana. A continuidade do evento, na sua segunda edição, pôde atualizar o quadro dessa agenda, em que algumas das RMs avançaram na consolidação de arranjos institucionais e se mobilizaram para elaborar seus respectivos PDUIs. No primeiro dia, além do balanço sobre a realização dos PDUIs das RMs de Vitória, Recife, Porto Alegre, Goiânia, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Florianópolis, tivemos momentos de debates sobre a relevância do projeto de pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, na mesa de abertura do seminário, e outros, como os Desafios e Perspectivas ao Financiamento da Política Metropolitana.

No segundo dia de trabalhos, o foco das discussões incidiu sobre os seguintes temas: *i*) o papel dos municípios metropolitanos na gestão, no financiamento e na governança metropolitanos; *ii*) a autonomia municipal para o desenvolvimento metropolitano compartilhado: responsabilidades e competências na governança metropolitana; *iii*) premissas, escopo e meta: para um guia metodológico de implementação do PDUI; e *iv*) o âmbito legislativo na implementação do Estatuto da Metrópole.

Além disso, foram desenvolvidas quatro oficinas com o objetivo de ampliar a compreensão sobre o que é o "fato metropolitano" e o reconhecimento coletivo de ações e/ou programas de caráter metropolitano, visando fomentar a reflexão sobre o escopo, os agentes e os processos de elaboração e implementação da política metropolitana, a partir da análise de manifestações da dinâmica metropolitana nas quatro grandes áreas temáticas tratadas: meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação; mobilidade, transporte e logística; e governança, financiamento e monitoramento.

Este livro pretende fornecer um panorama sobre os debates realizados com a finalidade de compartilhar as reflexões e as avaliações desenvolvidas e fomentar a consolidação das iniciativas em andamento em prol da agenda da política metropolitana.

2 LIVRO BRASIL METROPOLITANO

Além da mesa de abertura, no início do evento, houve também o lançamento do livro *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Bárbara Marguti, pesquisadora da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur), do Ipea, e organizadora da publicação, comentou os principais temas tratados na obra.[1]

FIGURA 1
Lançamento do livro *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*, com Bárbara Marguti (Ipea)

Foto: Ipea.

3 O PROJETO GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

No Brasil urbano contemporâneo, tanto ou mais que o fenômeno da urbanização, a metropolização vem se configurando como uma tendência de organização do espaço, seja como fenômeno socioespacial, seja como fenômeno político-institucional, o que se reflete no aumento da importância das metrópoles brasileiras e no aumento do número de RMs. A governança desses espaços, especialmente no que diz respeito à gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs), emerge como um desafio clivado, do ponto de vista institucional, pelas possibilidades e limites das relações federativas trazidas pela Constituição Federal (CF) de 1988. A sanção do Estatuto da Metrópole, em janeiro de 2015, imputou às RMs instituídas um conjunto de novas determinações, que ensejam o ajuste de suas estruturas de governança e gestão, incorporando a noção e a prática da cooperação interfederativa, além de outras adequações, tais como a participação deliberativa da sociedade civil.

1. O livro está disponível para *download* em: <https://goo.gl/ctT122>.

Nesse contexto, o projeto Governança Metropolitana no Brasil agrega, por meio da Rede Ipea, instituições de pesquisa, estudos e levantamentos do quadro político-institucional das RMs brasileiras, buscando investigar as especificidades e as condicionantes da governança e gestão metropolitanas nas principais RMs do país. O projeto realizou diversos estudos voltados para o cenário metropolitano brasileiro, como a identificação das RMs instituídas – atualizando esse universo periodicamente –, o levantamento, a análise e a avaliação da gestão das FPICs – com um olhar atento à interação dos agentes econômicos e políticos e dos atores sociais que contribuem para a conformação do espaço metropolitano e para o campo de possibilidades de sua gestão e transformação –, estudos de formação e consolidação da gestão metropolitana e a elaboração do PDUI, a partir das diretrizes apresentadas pelo estatuto.

FIGURA 2
Mesa de abertura: o projeto de Governança Metropolitano no Brasil

Foto: Ipea.

3.1 Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários à Lei nº 13.089/2015

O contexto de fortalecimento da democracia, de ampliação das funções do Estado, bem como do aumento da complexidade sociopolítica, demandou o retorno da intervenção federal/estatal e a reformulação das políticas públicas, estruturadas em diversas dimensões: organização, planejamento, execução e controle. Ao mesmo tempo, a própria ordem constitucional foi se alterando, prevendo novos mecanismos de integração federativa, com vistas ao atendimento mais adequado das funções públicas. O Estatuto da Metrópole representa o ponto alto desse processo.

O escopo do Estatuto da Metrópole foi estabelecer: *i*) as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPICs em RMs e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados; *ii*) as normas gerais sobre o PDUI e outros instrumentos de governança interfederativa; e *iii*) os critérios para o apoio da União às ações que envolvam governança interfederativa no desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Metrópole foi editado em 2015, e, como visto, pretendeu estabelecer parâmetros para a criação, o funcionamento e a gestão das RMs no Brasil. Antes de sua edição, porém, já estavam em curso dois julgamentos paradigmáticos sobre o tema metropolitano no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF): as ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) nºs 1.842/RJ e 2.077/BA. Após a apresentação dos importantes instrumentos legais do contexto metropolitano, Marcela Oliveira[2] concluiu "que o vazio institucional existente na temática, tão lembrado pelos pesquisadores da área, foi de certa forma suprido; hoje as maiores dificuldades estão no processo de construção da governança nas instâncias".

A primeira constatação é que o Estatuto da Metrópole vale mais como instrumento legislativo do que os acórdãos do STF. Contudo, havia poucas divergências entre eles, com destaque para aquele que diz respeito à aprovação do PDUI, o qual o estatuto determina que deverá ser aprovado na Assembleia Legislativa estadual como lei, enquanto que para o STF bastaria ser aprovado pelo colegiado composto pelos municípios e estados-membros da estrutura de governança da RM.

Apesar disso, Bruno Lisboa[3] aponta um estatuto muito abrangente e sem direcionamentos claros para institucionalização da gestão metropolitana e para a elaboração do PDUI, e com enorme gargalo relativamente ao financiamento metropolitano. No seu entendimento, a lei deveria ser mais objetiva e propor esquemas diretivos e norteadores de procedimentos para se alcançarem os objetivos elencados.

2. Marcela Oliveira Santos, pesquisadora do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

3. Representante da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco/Fundação de Desenvolvimento Municipal (Condepe/Fidem).

FIGURA 3
Debate *Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários à Lei nº 13.089/2015*

Foto: Ipea.

Com relação à aprovação do PDUI, Marcelo de Oliveira Safadi[4] desabafa: "em Goiânia, a equipe teve um trabalho enorme para a elaboração do plano, com consulta popular, participação, investimento de recursos... Entretanto, a lei aprovada na Assembleia estadual não representava nem metade do texto proposto no plano submetido".

O panorama normativo sobre as RMs no Brasil, embora possa parecer consolidado com o Estatuto da Metrópole, está longe de sanar todas as lacunas relativas à temática, principalmente com as permanências das dificuldades existentes afetas à prática da gestão e do planejamento.

3.2 Panorama sobre o planejamento e a governança nas RMs no Brasil

É sabido que a aprovação do Estatuto da Metrópole trouxe consigo uma série de exigências, que, de forma geral, se referem à organização dos sistemas de governança e gestão que cada RM deve apresentar. Podemos destacar dessas exigências trazidas pelo estatuto a obrigatoriedade da elaboração de um PDUI, bem como a criação de um sistema de governança interfederativa que permita a atuação cooperada dos entes federados no planejamento e na gestão das questões

4. Superintendente executivo de assuntos metropolitanos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima), do governo de Goiás.

de interesse comum. As próximas seções apresentam os registros e as análises das experiências de conformação de novos arranjos institucionais, da construção da cooperação interfederativa e da elaboração dos PDUIs, avança em relação às publicações anteriores, seja por oferecer uma reflexão crítica aprofundada sobre os temas destacados, seja por trazer registros de experiências que amadureceram ao longo desses sete anos de articulação da pesquisa em rede.

3.3 Balanço sobre a realização dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados com os autores do livro sobre as Regiões Metropolitanas de Vitória, Goiânia, São Luís, Porto Alegre, e Recife

À luz do novo marco legal, o Estatuto da Metrópole, as principais RMs brasileiras – ou seja, aquelas institucionalizadas na década de 1970, que, portanto, possuem certo grau de experiência na gestão e no planejamento metropolitano – iniciaram as atividades referentes à adequação ao estatuto, sobretudo ao processo de elaboração do PDUI.

Sabendo que a delimitação das FPICs é de suma importância para a gestão e o planejamento dos arranjos institucionais, temas como ordenamento territorial, mobilidade urbana, meio ambiente e desenvolvimento econômico podem ganhar diretrizes sancionadas como lei estadual, votada nas assembleias legislativas estaduais, por meio do PDUI.

O PDUI é um instrumento legal que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes e as ações para orientar o desenvolvimento da RM, buscando reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida da população. Sua importância está em promover a discussão da atuação conjunta do Estado e dos municípios integrantes da região.

Das RMs que iniciaram suas atividades de elaboração do PDUI, a RM de Vitória finalizou todo o processo, com a aprovação da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 872/2013.

A RM da Grande Vitória engloba sete municípios: Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Quase 50% dos 4 milhões de habitantes do estado estão na Grande Vitória, em uma área que representa apenas 5% do território capixaba.

Todo o processo de construção do PDUI foi possível por causa da gestão metropolitana, consolidada desde 2005, a qual, apesar de não corresponder totalmente ao desenho institucional determinado no estatuto, possui o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), o qual conta com a participação dos executivos municipais na instância metropolitana e é apoiado pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), que presta um suporte financeiro ao planejamento integrado dos municípios que compõem a RM.

Importante citar que o fundo conta com a participação de 60% do estado e 40% dos municípios, na medida da contrapartida do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Contudo, apesar de Vitória ser o núcleo da RM e ter uma arrecadação muito superior à do restante dos municípios, ela representa a quarta posição em população com relação aos demais, que resulta em certo equilíbrio de forças e de decisões no campo político.

O plano possui macrozoneamento, instrumentos de identificação de recarga hídrica, necessidade de preservação da Mata Atlântica para os ecossistemas e outros. Houve três seminários, com participação dos gestores e técnicos municipais, e revisões de alguns planos diretores, já costurando com as diretrizes do plano metropolitano. Latussa Monteiro[5] afirma que os "conhecimentos dos municípios, em conjunto com os do Instituto Jones, foram de extrema importância, ou seja, foi no âmbito técnico que as discussões se tornaram possíveis".

Em Goiânia, o processo de elaboração do PDUI iniciou-se em 2014, antes mesmo do Estatuto da Metrópole, sob a responsabilidade da Universidade Federal de Goiânia. A participação da universidade representou ganhos positivos ao processo, primeiramente porque ela já desenvolvia muitos estudos sobre a região e em diferentes frentes – como urbano, regional, ambiental etc. –, por produzir bancos de dados georreferenciados, agregando o conhecimento científico à política pública, e, principalmente, por possuir certa neutralidade no processo político-decisório.

Além disso, devido à baixa capacidade técnica e institucional dos municípios integrantes da RM de Goiânia, a universidade ofereceu um curso de pós-graduação, *lato sensu*, de trezentos e sessenta horas, sobre gestão e planejamento urbano para os técnicos efetivos interessados. O principal resultado foi a participação de 95% dos alunos desse curso durante todo o processo de elaboração do PDUI.

Quanto ao processo participativo do PDUI, foram realizados dezenove oficinas com a sociedade, dois debates na Assembleia Legislativa e quinze reuniões técnicas com sociedade, gestores e pesquisadores da universidade, trabalhando os temas em quadro grupos: meio ambiente, governança interfederativa, mobilidade urbana e transporte e desenvolvimento econômico. Todo o material está sendo divulgado no portal da RM, que também possui ferramentas *online* de participação da sociedade.

O processo encontra-se na elaboração dos prognósticos e diretrizes. Lucelena Melo[6] conta que, "por ser ano eleitoral, a equipe está avaliando e amadurecendo a ideia de enviar ou não o PDUI para votação na assembleia".

Diferentemente dos avanços percorridos nas RMs de Vitória e de Goiânia, o PDUI nas RMs de São Luís e Porto Alegre ainda está em fase de desenvolvimento.

5. Técnica de planejamento do Instituto Jonas dos Santos Neves.
6. Gerente na Secima e coordenadora estadual da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, em Goiás.

A RM da Grande São Luís é formada pelos municípios de Alcântara, Paço do Lumiar, Raposa, São José de Ribamar e São Luís, a capital do estado. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a RM da Grande São Luís reúne 1.331.181 habitantes, concentrando 20,25% da população total do estado do Maranhão (Censo, 2010). Apesar de institucionalizada pela LC nº 38, de 12 de janeiro de 1998, seus trabalhos de planejamento e gestão não encontravam espaço nas agendas governamentais.

FIGURA 4
Balanço sobre a realização dos PDUIs com os autores do livro sobre as RMs de Vitória, Goiânia, São Luís, Porto Alegre e Recife

Foto: Ipea.

O Estatuto da Metrópole tornou-se o marco legal que forçou o início das discussões a respeito da necessidade de reestruturação institucional da Grande São Luís. Nesse mesmo ano, o governador realizou a primeira reunião com os prefeitos da RM desde sua criação, em 1998, cujo objetivo foi a constituição de um grupo de trabalho para a RM.

O início das atividades baseou-se na integração de municípios que possuíam relações intrínsecas com a capital e, paulatinamente, com a aprovação da estrutura de gestão: colegiado, agência metropolitana e conselho. Paralelamente ao início das atividades do conselho metropolitano, elaboraram-se os termos de referência para a contratação do PDUI da Grande São Luís, além de uma minuta de convênio de cooperação técnica para a elaboração de estudos sociodemográficos, econômicos e territoriais com o Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc).

O PDUI de São Luís está sendo coordenado de forma compartilhada pela Secretaria de Desenvolvimento das Cidades, pelo Instituto Maranhense de Pesquisas Econômico Sociais Imesc, pela Agência Metropolitana e pela Superintendência Regional do IBGE. O Ministério Público é o responsável pelo monitoramento dos trabalhos, e os trabalhos técnicos estão sob a direção da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

O PDUI está na fase de término dos diagnósticos e segue para a discussão dos projetos. A participação dos gestores e técnicos municipais foi intensa, diferente da participação da sociedade civil, que foi pouco significativa. José Antônio[7] relatou que a experiência de elaboração do PDUI na RM da Grande São Luís poderia ter sido mais rica e mais bem desenvolvida se tivesse tido capacitação dos técnicos municipais, e, portanto, ele afirma: "estamos discutindo se temos capacidades técnicas nos órgãos acadêmicos envolvidos para a elaboração do macrozoneamento ou se teremos de contratar uma empresa de consultoria".

Na RM de Porto Alegre, com a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, a Secretaria de Planejamento realizou uma série de reuniões com a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan), a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e outros órgãos para levantar um pré-diagnóstico da região. O objetivo foi analisar inúmeros projetos e planos já realizados na região e, assim, se apropriar de conteúdos já existentes dos diferentes órgãos.

Essas reuniões, aliadas a projetos de lei de institucionalização de novas RMs na Assembleia Legislativa estadual, resultaram na criação de uma comissão especial para análise do Estatuto da Metrópole. Contudo, em 2017, os trabalhos dessa comissão foram bruscamente interrompidos, com a extinção dos órgãos que integravam as discussões metropolitanas, como a FEE e a Metroplan.

Esses trabalhos iniciais da comissão e da secretaria do estado com os municípios renderam alguns critérios metodológicos que deverão ser observados no início da elaboração do PDUI. Do estágio atual, Rosana Heidrich[8] afirma:

> estamos pensando em um curso EaD [Ensino a Distância] para capacitação dos técnicos e também gestores para desenvolvimento do processo mais efetivo de elaboração do PDUI, com objetivo não só de pensar nos instrumentos e diretrizes legais, mas também de criar uma cultura metropolitana, alcançando a conscientização da população, dos técnicos e gestores para uma efetiva governança interfederativa.

Por fim, a RM de Recife, que possui uma história de planejamento desde sua fundação, em 1974, por meio da Secretaria de Planejamento do estado e do órgão de gestão metropolitana – Condepe/Fidem –, hoje integrados.

7. Secretário adjunto de assuntos metropolitanos na Secretaria de Estados das Cidades e Desenvolvimento Urbano do Estado do Maranhão (Secid).

8. Representante da RM de Porto Alegre.

Na região, quando os objetivos são específicos, pelo menos o diálogo entre os entes federativos torna-se viável. Ao contrário, quando os processos são de médio/longo prazo, ou quando os planos e os objetivos interferem mais profundamente, seja na definição de diretrizes de zoneamento, seja no cenário financeiro, o diálogo é mais difícil.

O Estatuto da Metrópole foi de suma importância para suscitar as discussões em torno da governança interfederativa, que culminou na LC nº 382, de 9 de janeiro de 2018, que institui o Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da RM de Recife, composto pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM), pelo Conselho Consultivo Metropolitano (CCM), pelo Comitê Executivo Metropolitano (CEM), pela Condepe/Fidem e pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Recife (Funderm), além do sistema gestor, também estabelece as FPICs e o PDUI.

Com a formalização do sistema gestor, as atividades em andamento estão divididas em três frentes: *i*) estruturação do regimento interno do sistema gestor, quanto ao PDUI; *ii*) licitação e construção do sistema de informações geográficas e estatísticas, com intuito de formar um banco de dados; e *iii*) consolidação das diretrizes e do macrozoneamento.

3.4 Balanço do processo de desenvolvimento de governança e financiamento com os autores do livro sobre as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Florianópolis

Como as RMs de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador e Florianópolis possuem mais experiência em processos de elaboração de planos e projetos, o panorama dessas regiões diz respeito às adequações da estrutura institucional do sistema gestor pós-Estatuto da Metrópole e às formas de financiamento possíveis dentro de cada contexto.

Em 2006, o governo do estado de Minas Gerais, entendendo ser de sua responsabilidade a organização da questão metropolitana na Assembleia Legislativa, elaborou e aprovou a LC nº 89, que institui o sistema gestor, composto pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho Deliberativo, pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano e pelo fundo, com suas respectivas competências.

FIGURA 5
Balanço sobre a realização dos PDUIs com os autores do livro sobre as RMs de Belo Horizonte, São Paulo, Salvador e Florianópolis

Foto: Ipea.

Com a estrutura institucional de gestão e planejamento metropolitano consolidada, os anos seguintes, entre 2006 e 2009, consistiram no processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que contou com um dos maiores movimentos de participação dos entes da Federação, dos órgãos federais, das associações empresariais e populares e da sociedade civil, além de se configurar um processo pioneiro no cenário metropolitano brasileiro, anterior ao Estatuto da Metrópole.

Com relação ao financiamento, o fundo recebeu recursos dos municípios e do estado, este último com contribuições de maior volume. Contudo, essa contribuição vem diminuindo nos últimos anos por conta da crise financeira que afetou o país a partir de 2015.

Após o Estatuto da Metrópole, em 2015, a RM de São Paulo começou seus trabalhos de elaboração do PDUI. O primeiro passo foi desenvolver um guia de instrução metodológica. Esse guia metodológico aportou os diagnósticos apresentados pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo, pelo zoneamento e pelos planos regionais, bem como tratou dos caminhos a serem seguidos no processo participativo e esclareceu os órgãos criados para elaboração do PDUI, sua composição, momentos deliberativos e consultivos, do processo participativo, colaborativo e interfederativo. Além disso, trazia o sumário do que teria o projeto de lei (PL):

das premissas, objetivos, instrumentos, macrozoneamento, governança, sistema de informação etc. Aliado a esse guia, foi proposto construir uma série de cadernos, com linguagem acessível, com objetivo de serem discutidos com a sociedade civil.

Com a mudança dos governos municipais e, consequentemente, dos Consórcios do ABC e Guarulhos, em 2017, bem como da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) – envolvidos na elaboração do PDUI –, houve um esvaziamento da participação dos gestores e uma apropriação do processo pela Emplasa. A partir desse contexto, surgem as seguintes necessidade: *i*) avaliar se essa governança é suficiente para construção do plano; e *ii*) ponderar a possibilidade de revisão da estrutura de votos no conselho metropolitano, que atualmente corresponde a 50% do estado e 50% dos municípios.

Dois embates sobressaem durante esse processo. O primeiro é que há na RM de São Paulo inúmeros projetos urbanísticos, licitações, programas de habitação, revisão de autonomia da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e do transporte metropolitano em andamento, ou seja, muitos projetos que estão desalojados do PDUI, apesar de serem de interesse metropolitano, inclusive alguns representam FIPCs. O segundo embate, importante para a sociedade, é que no guia metodológico havia a indicação de um sistema de dados compartilhado e acessível. Entretanto, a Emplasa usará o sistema de acompanhamento de investimentos (SAI), um sistema de acesso restrito e pago, que segue a política de dados da empresa. Segundo Carolina Heldt D'Almeida,[9] o maior desafio na RM de São Paulo não diz respeito ao arranjo de gestão ou às ausências de capacidade técnica, mas a optar entre um plano consistente e um plano de escopo mínimo, apenas para cumprir normas e prazos.

A RM de Salvador possui uma estrutura de governança criada pela LC nº 41/2014, que, embora antecedente ao Estatuto da Metrópole, possui convergências com o estatuto. Após sua regulamentação, por meio de um decreto que assinalava um prazo de 180 dias para aprovação do modelo que seria adotado pelo sistema gestor, foi surpreendida com uma ADI (nº 2.077/BA), proposta pelo partido político de governo do município de Salvador. Apesar disso, a entidade metropolitana deu continuidade às suas atividades, contudo, sem a participação do município-polo. As proposições, os temas de discussões e as atividades eram propostas sempre pelo governo estadual, refletindo uma participação muito tímida dos municípios, e até estática, na espera do posicionamento dos gestores de Salvador.

A Procuradoria, por intermédio de um grupo de trabalho, analisou todo o instrumental normativo que diz respeito à RM de Salvador e também à ADI, no qual se confirmou que não havia inconstitucionalidade, como: invasão de competências, desequilíbrio entre a posição do estado e dos demais municípios etc. A única alteração

9. Membro do Comitê Executivo do PDUI da RM de São Paulo, representando a sociedade civil pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo.

registrada nesse processo, que também teve por objetivo adequar-se às diretrizes do Estatuto da Metrópole, foi um ajuste na resolução interna do sistema gestor, que deveria incluir a participação da sociedade civil como deliberativa, como prévia ao estatuto, mas que era entendida como consultiva na estrutura. Esse cenário exemplifica a fragilidade institucional da gestão metropolitana na capital baiana.

Com relação à RM da Grande Florianópolis, seu planejamento está muito ligado às ações efetivadas pelo governo estadual. A partir de 2013, o estado de Santa Catarina iniciou as atividades relacionadas ao planejamento regional do estado, e, nesse contexto, em 2014/2015, contratou o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (Plamus), um estudo financiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que focou em diretrizes e orientações gerais para a gestão e o planejamento integrado de todo o sistema de mobilidade urbana do território da RM da Grande Florianópolis.

A RM foi criada pela LCE nº 162/1998, foi extinta pela LCE nº 381/2007 e reinstituída pela LCE nº 495/2010. Posteriormente, com importante participação e apoio da sociedade civil organizada, a RM da Grande Florianópolis foi redefinida pela LCE nº 636/2014, que também instituiu a Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (Suderf), autarquia vinculada ao estado, responsável por coordenar serviços comuns e ações conjuntas existentes na metrópole. Flávio Rene Brea Victória[10] diz ser sempre um desafio direcionar os recursos do fundo metropolitano, pois, segundo ele, "é necessário que os prefeitos conheçam os benefícios das ações integradas e coletivas, entendam que o recurso investido no fundo não necessariamente os beneficie diretamente, contudo, dará retorno para o seu território no geral". Além disso, como as discussões mais proeminentes acontecem nas secretarias do estado, a participação dos municípios é superficial, o que torna as tomadas de decisões fragilizadas.

3.5 Desafios e perspectivas ao financiamento da política metropolitana

Um dos temas mais centrais com relação à gestão metropolitana é a questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano na agenda política brasileira. Como vimos anteriormente, algumas RMs instituíram fundos de financiamento por meio das LCEs.

A agenda metropolitana é global, e a necessidade de prover serviços, políticas e infraestrutura nos grandes centros urbanos não é recente. Desde a década de 1970, quando as primeiras RMs foram instituídas no Brasil, essa necessidade de recursos para investimentos e financiamento vem se desenrolando, paralelamente ao crescimento populacional, econômico e territorial, complexificando cada vez mais a estruturação e a composição dos arranjos de financiamento.

10. Gerente de planejamento urbano da Secretaria do Estado de Planejamento de Santa Catarina (SPG/SC).

Ou seja, há uma disparidade temporal entre o processo de metropolização e efetivação da gestão e do planejamento dessas áreas. O Brasil, e outros países, como China e Índia, se desenvolveram, cresceram e expandiram nos últimos 50 anos o que a Europa demorou 150 anos. As RMs brasileiras representam um terço da população e 60% do produto interno bruto (PIB) nacional e concentram 70% da pobreza urbana, segundo dados do IBGE.

Houve um importante momento de estruturação das políticas urbanas e setoriais no âmbito federal, e, com isso, um pacote de medidas que visavam ao investimento de recursos nas áreas urbanas, como a criação do Ministério das Cidades, e em programas de financiamento destinados à infraestrutura – Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – que possuíam dois eixos específicos: habitação e saneamento básico, que entraram como prioridade na aplicação de recursos.

Em termos de números, o Fundo Nacional de Habitação dispunha de R$ 1 bilhão, destinados ao investimento no setor e à organização do sistema de habitação, inclusive com a criação do órgão gestor do setor de habitação nacional. O PAC dispunha de R$ 47 bilhões, sendo que R$ 17 bilhões foram destinados à urbanização de favelas e R$ 30 bilhões, a projetos na área de saneamento básico.

O PAC não foi pensado para atuar nesses setores exclusivamente nas RMs; a priorização dos investimentos era diminuir os passivos urbanos identificados nas cidades brasileiras em geral. Entretanto, quando os recursos foram direcionados aos projetos de urbanização das principais favelas, às áreas com maiores *deficits* de infraestrutura e às áreas com maiores deficiências no saneamento básico, os recursos acabaram concentrados nos espaços metropolitanos, pois 90% dos aglomerados subnormais estão nas RMs. Ou seja, não havia um projeto direcionado para RMs, mas a priorização dos territórios resultou em 90% da aplicação dos investimentos nessas regiões.

O PAC II, segundo aporte de recursos, investiu em outros setores, como o de mobilidade e transporte, e as RMs foram novamente priorizadas. Houve muitos projetos de consórcios, convênios, acordos entre estados e municípios para angariar esses recursos, ou seja, os programas incentivaram de alguma forma certos pactos. Quanto ao programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), houve uma dificuldade inicial com o preço das terras nas metrópoles, que resultou na construção de habitação nos anéis e entorno das metrópoles, provocando migração interna dentro da RM e conflitos interfederativos em relação à disponibilidade de infraestrutura, transporte, entre outros. Mesmo assim, 40% dos recursos do MCMV foram direcionados para as RMs.

Apesar de todo esse arsenal de recursos do governo federal, segundo Alessandra Vieira,[11] o

11. Diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades.

> Ministério das Cidades não atuou em duas frentes importantes para maior eficiência de aplicação dos recursos: primeiro, a falta de integração das políticas públicas setoriais; e segundo, a omissão nas ações de capacitação dos entes federativos – estado e municípios, que talvez seja o principal desafio das RMs com relação à gestão e cooperação interfederativa.

Esse montante de investimentos disponibilizados pelas políticas federais, somado ao papel preponderante da União na transferência de recursos para os entes federativos, só aponta a baixa capacidade de arrecadação fiscal, principalmente dos municípios. O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) representa apenas 0,5% do PIB, refletindo esse cenário.

Com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, foram instituídos instrumentos urbanísticos para ordenação, uso e ocupação do solo urbano, como: parcelamento, edificação e utilização de compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo, direito de preempção, direito de superfície, outorga onerosa do direito de construir e operação urbana consorciada.

Tais instrumentos, aliados a programas de investimentos fomentados pelo BNDES e pela Caixa, somados à ampliação de linhas de crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), entre outros, são fundamentais para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, Luciana Royer[12] alega

> não faltar programas, políticas e possibilidades de investimentos, apesar da crise financeira e dos cortes orçamentários. Percebe-se que a necessidade maior reside na carência de um desenho institucional de governança metropolitana que torne possível um pacto coerente e firme entre os entes para poder acessar os recursos que já estão disponíveis e destravar outros.

Para Marcos Thadeu Abicalil,[13] é necessário destacar que houve importantes investimentos públicos, mas que não foram eficientes, e que, atualmente, estão sendo cada vez mais comprimidos diante da crise fiscal brasileira. Segundo ele, é factível questionar

> o que necessariamente tem de ser financiado pelo governo, e o que pode ser financiado pelo setor privado e sociedade. E nesse sentido, aprofundar a discussão da parceria público-privada, propondo modelos e arranjos. Diante desse contexto, é essencial hierarquizar os setores para investimento e a partir disso maximizar os recursos públicos, o objetivo final não é investir mais, mas investir melhor com objetivo de alcançar o real desenvolvimento metropolitano.

12. Professora da FAU/USP e vice-presidente do IAB-SP.
13. Especialista sênior de água e saneamento no Banco Mundial.

3.6 O papel dos municípios metropolitanos na gestão, no financiamento e na governança metropolitanos

Considerando que um dos principais objetivos do seminário foi a promoção da incorporação da agenda e das entidades municipalistas na pauta metropolitana, a principal questão tematizada sobre o assunto foi como fazer a governança metropolitana com os limites de financiamento para o planejamento e a implementação da política metropolitana, uma vez considerado que os planos diretores foram de fato sendo incorporados pelos municípios desde a criação do Ministério das Cidades, nas palavras de Margareth Uemura.

FIGURA 6
Mesa *O papel dos municípios metropolitanos na gestão, financiamento e governança metropolitanos*

Foto: Ipea.

Karla França destacou, ainda, sobre o assunto uma pauta central que estaria em debate no âmbito legislativo, que seria a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 13 de 2014, que não obriga, mas indica, a possibilidade de partilha do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que é uma questão cara aos municípios, porque interfere na sua base tributária. E ressaltou alguns instrumentos que poderiam ser mais amplamente usados pelos municípios: os consórcios públicos (que ainda encontram entraves no governo federal para a sua implementação); as parcerias público-privadas (PPPs) e o apoio técnico do governo federal, com a edição da Lei nº 13.529/2017, que reduziu o valor mínimo para a celebração de uma PPP e a criação de um fundo de investimento para capacitar os municípios para a elaboração de projetos; e

instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole, estes mais propícios aos municípios grandes e médios, porque operam com a arrecadação e a distribuição de IPTU.

FIGURA 7
Mesa O papel dos municípios metropolitanos na gestão, financiamento *e governança metropolitanos*

Foto: Ipea.

Diante disso, a fala de Ary Vanazzi[14] se concentrou em destacar algumas premissas ao debate: *i*) a necessidade de haver uma caracterização consensuada sobre RM para haver linhas claras de financiamento, atuação e estímulo à urbanização social nas RMs; *ii*) a importância de se definir e desenvolver o que seja planejamento na gestão pública, para além da cultura de gestão restrita aos prazos eleitorais, nas três esferas de governo; *iii*) a incorporação da participação social para o fortalecimento da democracia na elaboração, na fiscalização e no controle do planejamento; e *iv*) a questão do financiamento, que se tornou mais grave com o congelamento de vinte anos recém-aprovado pelo governo federal, o qual "pode quebrar todas as prefeituras do país porque não tem como congelar a cidade, precisamos de investimento público para ter soluções mais conscientes na vida real das cidades".

14. Presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM).

FIGURA 8
Auditório do segundo dia de atividades do seminário nas dependências da CNM

Foto: Ipea.

3.7 A autonomia municipal para o desenvolvimento metropolitano compartilhado: responsabilidades e competências na governança metropolitana

A palestra de Daniela Libório buscou tratar das especificidades das responsabilidades multiníveis na governança e gestão metropolitana. Primeiramente, destacou que é preciso reconhecer que, desde a aprovação do Estatuto da Metrópole, vimos avançando nos temas e nas questões metropolitanas, porque agora há um processo de experimentação e enfrentamento do tema metropolitano com a percepção de que há muito a ser feito, e por isso a oportunidade de discutir o assunto.

A primeira questão que pontua com relação às competências multiníveis é que estamos configurados em um estado federativo tripartite com competências específicas a cada ente. Por exemplo, o município possui a competência do interesse local e do ordenamento do território, enquanto o estado, a competência de criar a RM. Mas destaca uma questão de relevo: "há interesses regionais e uma das possibilidades é o interesse metropolitano, e é fundamental separar as coisas, porque há situações em que há interesses regionais, mas de competência inframunicipal", e não necessariamente estadual.

FIGURA 9
Mesa *A autonomia municipal para o desenvolvimento metropolitano compartilhado*, com Daniela Libório (PUC)

Foto: Ipea.

Em seguida, elenca alguns pontos relevantes nessa fase de experimentação do planejamento metropolitano: *i*) cada RM deve detectar quais as FPICs que vão tratar e a sua escala de prioridades; *ii*) a necessidade de haver uma flexibilização da gestão e de critérios entre as RMs e dentro de uma RM; *iii*) a obrigação do estado de manter uma estrutura de planejamento permanente, tanto melhor se baseado em pessoa jurídica para não ficar suscetível à mudança de governo, e com livre acesso aos municípios; e *iv*) as instâncias decisórias tem de ter participação popular para avaliação das prioridades e da equação de compartilhamento dos custos metropolitanos.

3.8 Premissas, escopo e meta: para um guia metodológico de implementação do PDUI

Carolina Heldt D'Almeida desenvolveu uma apresentação sobre questões de método: o PDUI em relação aos planos diretores, aos planos setoriais e às balizas ao processo participativo na governança metropolitana de sua elaboração, validação e implementação. Aproveitou que muito fora discutido pelo público a respeito da oportunidade de se elaborar um guia metodológico para orientar o desenvolvimento dos PDUIs nas RMs brasileiras para traçar algumas perspectivas a esse respeito, começando pela relevância de não haver uma mesma regra ou modelo a todas as RMs, mas sim parâmetros balizadores ao

desenvolvimento próprio de cada gestão plena. Nesse sentido, ressalta que o principal eixo norteador do Estatuto da Metrópole é o Estatuto da Cidade, e, portanto, a finalidade do PDUI seria a função social da cidade em âmbito metropolitano, considerando as FPICs.

> Mas o PDUI não seria um grande plano diretor para toda a metrópole, assim como o macrozoneamento não seria um grande zoneamento – até porque o uso do solo e a política urbana são atribuições municipais – e o PDUI não seria um plano eminentemente urbano porque incorpora a zona rural então deva ser antes de tudo considerado um plano territorial. Ora, qual seria então o escopo e a especificidade do PDUI?

Nesse sentido, ela propõe uma reflexão de método para um reconhecimento coletivo sobre o que seja um PDUI e como desenvolvê-lo, a fim de debater insumos a um guia metodológico de elaboração do PDUI.

FIGURA 10
Apresentação *Premissas, escopo e meta: para um guia metodológico de implementação do PDUI*, com Carolina Heldt (Consultora Cities Alliance e representante pelo IAB/SP)

Foto: Ipea.

3.9 O âmbito legislativo na implementação do Estatuto da Metrópole

A mesa foi inicialmente proposta a ser composta por representantes do Poder Legislativo, em vários níveis de governo, a começar pela senadora Marta Suplicy (presidente da Comissão Parlamentar Mista – CPM da Medida Provisória – MP no 818/2018), pelo deputado federal Fausto Pinato (relator da CPM da MP no 818/2018), pelo deputado federal Paulo Teixeira (integrante da CPM da MP no 818/2018), além de presidentes da Assembleia Legislativa estadual e representantes de associações de municípios, já que o foco central da discussão era "o que muda

com a Medida Provisória no 818, que altera o Estatuto da Metrópole?", que estava em plena avaliação pelo Senado Federal. Entretanto, os únicos palestrantes convidados que estiveram presentes discutindo a matéria foram aqueles que estavam no papel de especialistas debatedores, com os representantes do Legislativo: Sabrina Durigon (coordenadora regional Centro-Oeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU) e Daniel Vila Nova (advogado, doutorando na Universidade Federal Fluminense – UFF).

FIGURA 11
Debate *O que muda com a Medida Provisória do Estatuto da Metrópole?*

Foto: Ipea.

Dessa feita, ambos apresentaram uma minuciosa análise dos itens que estavam sendo objeto de revisão do Estatuto da Metrópole pela MP no 818/2018. Sabrina Durigon avaliou um quadro comparativo realizado pelo Congresso Nacional que destaca as principais mudanças propostas na lei, e Daniel Vila Nova discutiu três dimensões dessas mudanças: i) o caráter federativo, do ponto de vista da coordenação e divisão de poderes no Brasil, considerando o marco constitucional e o marco legal dos três níveis de governo; ii) a interlocução entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário para a implementação de um novo padrão de governança que o Estatuto da Metrópole apresenta; e iii) alguns impasses com relação à implementação do planejamento metropolitano e à cultura jurídica brasileira, que não é capaz de enfrentar sozinha a dimensão metropolitana para se alcançar um redesenho institucional da gestão metropolitana no Brasil.

4 OFICINAS TEMÁTICAS

As oficinas realizadas no dia 24 de abril de 2018 consistiram em atividades facilitadas de troca de experiências entre gestores públicos das três esferas de governo, representantes da academia e da sociedade civil, para melhor compreensão do fato metropolitano, com foco em quatro grandes áreas temáticas: *i*) meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; *ii*) desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação; *iii*) mobilidade, transporte e logística; e *iv*) governança, financiamento e monitoramento.

O objetivo das oficinas foi ampliar a compreensão do público sobre o que é o fato metropolitano, a partir da análise de manifestações da dinâmica metropolitana nos âmbitos dos temas citados, por meio de método de facilitação grupal, com visualização por cartelas e debates em grupo. Os resultados esperados possuíam como meta o reconhecimento coletivo de ações e/ou programas de caráter metropolitano, visando fomentar a reflexão sobre escopo, agentes e processos de elaboração e implementação da política metropolitana.

4.1 Oficina *Meio ambiente, saneamento e recursos hídricos*[15]

4.1.1 Metodologia e dinâmica da oficina

A dinâmica prevista para a oficina foi positiva para o início das atividades, porém apresentou limitações em seu desenrolar. A primeira atividade (identificação de questões de caráter metropolitano) colheu contribuições de cada um dos participantes e os engajou na discussão proposta. As respostas levantadas apontavam para um conhecimento aprofundado dos participantes sobre o tema, dispensando a classificação das questões levantadas quanto à esfera federativa pertinente e transitando de forma fluida para a discussão subsequente, a respeito de programas e ações. Os especialistas convidados foram debatendo os temas e auxiliando na condução das intervenções. Dessa forma, a dinâmica foi sendo, então, substituída por um debate mais livre dos temas em tela, com ativa participação dos presentes e sem prejuízo dos resultados esperados.

4.1.2 Resultados alcançados: exemplos, passivos e ativos, intersetorialidades

Foram destacadas como questões pertinentes à escala metropolitana, no âmbito do meio ambiente, saneamento e recursos hídricos, aquelas que perpassam os limites municipais, seja pela localização dos recursos, seja pelas externalidades geradas. Os exemplos paradigmáticos discutidos apontam para desafios de implementação de políticas e programas metropolitanos, para soluções potenciais e também para instrumentos de coordenação.

15. Moderadora: Katia Fenyves (Iclei); relatora: Marcela Ferreira (IAB-SP); especialistas: Daniela Libório (advogada, direito urbanístico e ambiental), Flavia Mourão (RM de Belo Horizonte), Priscila Bernardes (CNM), Gunther Wehenpohl (cooperação Brasil-Alemanha).

As áreas ambientalmente protegidas – entendidas, em amplo senso, como áreas de preservação de recursos hídricos e naturais – não são, em sua maior parte, contidas nos limites de um município. São ativos metropolitanos, entre diversos aspectos, por sua biodiversidade e reservas de água, oferecendo serviços ecossistêmicos essenciais para a manutenção do cotidiano dos municípios, com oportunidade de monetização. Entretanto, podem criar restrições ao uso intensivo do solo, desafiando o modelo de desenvolvimento urbano tradicional. As áreas ambientalmente protegidas e também aquelas com potencial ambiental devem ser entendidas como FPICs, conforme apontado em discussão.

Instrumentos de compensação econômico-financeira foram apontados como importantes soluções para a compensação dos municípios e proprietários de áreas de preservação, bem como incentivos para a proteção ambiental. São exemplos o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ecológico, a isenção tributária e os pagamentos por serviços ambientais – hoje aplicados majoritariamente para proprietários de áreas de preservação, mas que poderiam ser expandidos para a escala metropolitana, em uma modelagem de compensação ambiental interfederativa, tal como sugerida pelo Estatuto da Metrópole.

A constituição de redes de parques metropolitanos é um segundo exemplo de ação em âmbito metropolitano para preservação das áreas ambientalmente protegidas. A RM da Grande Vitória prevê a implementação de rede de parques com intuito de preservação da biodiversidade e proteção de ativos ambientais. A gestão dos parques pode, ainda, contemplar ações de educação ambiental e fortalecer o envolvimento dos cidadãos no conhecimento e reconhecimento da escala metropolitana, seus ativos e seus desafios.

As ações de tratamento e destinação de resíduos sólidos e esgoto são parte das ações de saneamento que foram apontadas como FPICs. O tratamento e a destinação podem não apenas apresentar ganho de escala, reduzindo custos para os municípios de uma RM quando tratados de forma conjunta, como garantir a destinação final adequada, possibilitando a mitigação ou a compensação de externalidades associadas. No caso da destinação de resíduos sólidos e aterros sanitários – exemplo debatido em maior profundidade –, pode-se compensar o município que possui em seu território o aterro sanitário ou, ainda, planejar a criação de outros em locais de menor impacto ambiental para a RM.

Um exemplo paradigmático da gestão metropolitana de resíduos sólidos abordado na discussão é a PPP firmada entre o governo do estado de Minas Gerais e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S.A., que permite a gestão compartilhada da destinação de resíduos entre municípios e estado. Foram ressaltados como aspectos positivos a possibilidade de eliminação de "lixões", uma maior possibilidade de alcance das metas de redução da geração de resíduos e o

aporte financeiro do governo do estado para a função. Outro caso apontado é o do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. Segundo os participantes, entretanto, os resultados esperados não foram alcançados.

Foram também ressaltadas como questões de âmbito metropolitano a drenagem urbana e o abastecimento hídrico. A gestão integrada dos recursos hídricos é pertinente para todos os municípios de uma região (inclusive para além do seu território). Também foi destacada a intersetorialidade entre drenagem urbana, uso do solo e tratamento de esgoto, evidenciada pelo exemplo de Águas Lindas de Goiás, na Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Distrito Federal e Entorno. A grande maioria das residências não possui ligação com a rede de esgoto e possui fossas irregulares, que impactam o lençol freático e o abastecimento hídrico que atende ao próprio município e ao Distrito Federal.

Para além dos desafios inerentes aos territórios e às ações de cunho ambiental, foi destacado como um desafio central ao planejamento e à gestão metropolitana no âmbito do meio ambiente, saneamento e recursos hídricos a sobreposição de planos e ações no território, por diferentes níveis federativos e outros atores. Um dos instrumentos capazes de reconhecer tal multiplicidade de planos e ações é o zoneamento ecológico-ambiental. Da discussão realizada na oficina foi também apontada como ferramenta estratégica a implementação de sistemas de informações metropolitanas (SIM), com base georreferenciada, capazes de sobrepor e compilar as informações que dizem respeito aos territórios metropolitanos. Como exemplos, foram apontados o SIM da RM de Belo Horizonte e o GeoSampa, sistema do município de São Paulo.

4.1.3 Avaliação: pontos críticos, dúvidas e desafios

A oficina avançou qualitativamente na discussão de políticas, programas e ações metropolitanas para preservação ambiental, gestão de recursos hídricos e saneamento. Além dos exemplos levantados, que permitiram a materialização das questões discutidas, surgiram novos desafios e também potenciais soluções – a exemplo da sobreposição de planos e do uso de sistemas de informações geográficas para coordenação.

Finalmente, a discussão realizada avançou para o reconhecimento da complexidade crescente dos problemas metropolitanos e a necessidade de cooperação para além dos temas setoriais. Ressaltou-se a importância de consolidar estratégias de trabalho em rede, envolvendo diferentes instâncias e entes federativos e, ainda, a importância do engajamento do cidadão no reconhecimento de questões metropolitanas e de sua participação nestas.

FIGURA 12
Oficina *Meio ambiente, saneamento e recursos hídricos*

Foto: Ipea.

4.2 Oficina *Desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação*[16]

4.2.1 Metodologia e dinâmica da oficina

A oficina começou com a apresentação da metodologia e dos objetivos daquela dinâmica. Os participantes receberam as instruções e tiveram quinze minutos para escrever em suas cartelas a resposta para a seguinte pergunta: "dentro dos temas do desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação, quais questões você acredita serem de caráter metropolitano?".

Apesar da delimitação temática, alguns participantes apresentaram questões que se relacionavam mais especificamente com temas de outras oficinas. Questões relacionadas a transportes, mobilidade, saneamento e meio ambiente surgiram na contribuição de vários gestores, o que não comprometeu necessariamente o andamento da oficina, pois foi possível estabelecer correlações em um raciocínio lógico entre aquilo que apresentavam e as três temáticas de desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação. Buscando, dessa forma, a transversalidade e a intersetorialidade entre os temas.

16. Moderadora: Danielle Klintowitz (Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais – Pólis); relator: Vitor Nisida (Pólis); especialistas: Karla França (CNM), Margareth Uemura (Pólis), Alex Magalhães (Ippur) e Benny Schvarsberg (UnB).

Não raramente, as questões já eram apresentadas por meio de um enunciado mais propositivo ou na chave de "o que deveria ser feito". A flexibilidade da dinâmica permitiu que a condução da apresentação e do debate pudesse ocorrer independentemente da forma como as questões eram apresentadas, sem prejuízo para uma leitura final sintética da discussão.

FIGURA 13
Oficina *Desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação*

Foto: Ipea.

4.2.2 Resultados alcançados: questões e exemplos

A cada um dos temas relacionados ao desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação foram destacadas questões e exemplos críticos de caráter metropolitano, conforme descrito a seguir.

Habitação e uso do solo

As demandas por terra para moradia são diferenciadas nos municípios que compõem a metrópole e, por vezes, se concentram em alguns municípios, seja por se caracterizarem como a periferia da metrópole, seja por terem características de "dormitório", seja por serem territórios constituídos de maior precariedade. Desta forma, algumas questões foram colocadas:

- regularização fundiária de terras do estado e da União que exigem articulação com municípios e atores locais, como cartórios, principalmente

no caso de assentamentos precários e áreas de conflito fundiário. Por exemplo, a presença do Estado tem tido forte impacto em comunidade de São Luís (MA);

- criação, com Estado ou entidade metropolitana, de um banco de dados contendo as áreas precárias, buscando uniformizar as informações sócio-territoriais ambientais para que seja possível priorizar investimentos metropolitanos (sempre considerando o tema do risco). O banco de dados deve estar associado à elaboração de cadastro multifinalitário metropolitano com informação sobre intervenções realizadas e sobre o atendimento definitivo ou provisório – uma "unificação do cadastro multifinalitário";
- necessidade de descentralização regional dos empregos e melhoria no sistema público de mobilidade para minimizar os impactos dos deslocamentos para os centros urbanos – municípios-polo; e
- necessidade de definição de áreas para habitação de interesse social na RM.

Ordenamento territorial (uso do solo)

- Necessidade de diálogo entre zoneamentos municipais na elaboração do plano diretor para minimizar os conflitos quando da elaboração do plano metropolitano. A definição de áreas (comuns) de expansão urbana prioritária e a compatibilização entre as áreas de expansão e as áreas de preservação ambiental deveriam ser tecnicamente analisadas durante a elaboração de planos diretores em RMs.
- Macrozoneamento: instrumento necessário para se pensar a ocupação do solo de maneira integrada, buscando compatibilizar os interesses metropolitanos e os locais indicados nos planos diretores. A definição do uso do solo é uma atribuição municipal que deverá alcançar uma escala de pactuação regional para enfrentar os problemas de ocupação do solo e a preservação dos mananciais.
- Evitar a extensão de territórios populares residenciais para as áreas periféricas (custos mais altos para infraestrutura pública).
- Criação de um fundo que reparasse a receita dos municípios que preservam parte significativa do seu território para o fornecimento de água – "bem principal" para as cidades –, e que, portanto, têm restrições para expandir urbana e economicamente.
- Necessidade de se pensar o impacto regional de grandes empreendimentos (compatibilizados pelos instrumentos de regulação do uso do solo).

- Desenvolvimento das centralidades metropolitanas: articulação da rede de transportes com uma dimensão regional.
- Previsão de equipamentos metropolitanos de atendimento regional.
- Previsão de zonas de interesse metropolitano de acordo com aspectos funcionais comuns.
- Polos de indústria e serviços para geração de renda, de forma a reduzir a dependência das ações do governo estadual.
- Meio ambiente e saneamento.
- Identificação, prevenção das áreas de risco geológico e inundações.
- Criação de fundos ambientais e de desenvolvimento urbano com finalidade de preservação dos recursos hídricos, com gestão por conselhos próprios.
- Consórcios entre municípios menores para ampliação do sistema de transporte e coleta dos resíduos coletados.
- Saneamento integrado: soluções articuladas entre municípios para desenvolver sistemas de tratamento.
- Proteção de mananciais e gestão dos recursos hídricos, com a possibilidade de pagamento de compensações ambientais, a partir das vocações de cada município na RM.

Participação

- Ações integradas para garantir a participação metropolitana, preferencialmente utilizando novas tecnologias.

Transporte

- Estudos para viabilizar um sistema de transporte que atenda à demanda de menor renda.
- Tarifas mais baixas e acessíveis.
- Não tem como desvincular as ações de desenvolvimento urbano das de mobilidade: integração e subsídios são importantes para baratear passagem, para gerar emprego, aumentar fluxo de pessoas e incentivar o comércio e a economia.

Terras públicas

- Necessidade de identificação das terras da União e sua destinação, além das áreas públicas estaduais e municipais.

FIGURA 14
Imagem do quadro de atividades da oficina *Desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação*

Foto: Ipea.

Em seguida, alguns comentários transcritos, os quais buscaram sistematizar os problemas destacados anteriormente.

- As políticas urbanas sempre foram tratadas setorialmente: habitação, transporte, saneamento e mananciais, assim como o problema dos resíduos sólidos urbanos (RSUs).
- Há experiências bem-sucedidas de consórcios públicos intermunicipais, mas ainda há um potencial grande a ser explorado: o instrumento de consórcio público tem de ser retomado.
- Desde 1988, o uso do solo passou a ser tema e prerrogativa do município. O Estatuto da Metrópole trouxe uma nova "provocação" para construir planos urbanos integrados, mas que não pode ser uma simples somatória de planos municipais. Assim como não pode ser o PDUI a impor, por meio do macrozoneamento, um ordenamento do solo a ser obedecido pelo município.
- O tema do uso/ocupação do solo e do acesso à terra urbanizada tem de ser enfrentado, porque vem cada vez mais tomando proporções metropolitanas.
- Não tem como chegar a soluções metropolitanas, sobretudo de financiamento, apenas com a articulação entre municípios e estados. Existe uma centralidade muito forte ainda na União, sobretudo em termos de arrecadação.
- A pobreza urbana tem dois endereços: um são os mais de 4 mil municípios com menos de 20 mil habitantes e o outro é a periferia metropolitana.

- Não parece possível trabalhar com respostas únicas ou modelares.
- Educação e saúde que não são tratadas na dimensão territorial (pelo menos mais obviamente) devem ser entendidas e discutidas na elaboração da política metropolitana.
- As atribuições das FPICs precisam estar muito bem definidas e delimitadas, deixando claro o que é atribuição de cada um dos entes federativos.
- O macrozoneamento tem de existir (previsto no Estatuto da Metrópole): ele não precisa, necessariamente, detalhar os usos em todo o território metropolitano, mas ele pode eleger áreas específicas para atribuir uma regulação e uma destinação, considerando as estratégias de desenvolvimento.
- O PDUI tem um viés setorial muito forte e traz o "DNA" dos planos diretores. Talvez, na dinâmica da política metropolitana, seria ideal matizar essa determinação.

4.2.3 Avaliação: pontos críticos, dúvidas e desafios

A partir do debate, foi possível sistematizar algumas leituras das questões colocadas pelos participantes, elencadas a seguir.

- Sobre o ordenamento territorial, as intervenções trouxeram um entendimento consensual de que é necessária a articulação do macrozoneamento com zoneamentos municipais. Ainda se observam muitas contradições entre as disposições dos instrumentos municipais, que determinam finalidades incompatíveis para áreas limítrofes. O processo de discussão e formulação do macrozoneamento poderia ser a estratégia de pactuação de definições comuns, ou compatíveis, porém sem se impor à municipalidade. Ele seria um espaço para o consenso, com intuito de chegar a um conjunto coeso.
- Também foi levantada a necessidade de definição das áreas de interesse comum, pelas quais há o interesse de mais de um ente federativo, seja por sua vocação ambiental para abastecimento, seja para a mobilidade regional, seja pela vocação para alguma atividade econômica. Nesses casos específicos, o macrozoneamento poderia definir as zonas de interesse metropolitano com finalidades pactuadas entre os municípios e que trouxessem diretrizes para alinhar as disposições dos respectivos instrumentos municipais.
- Outro ponto levantado sobre o ordenamento territorial metropolitano foi a necessidade de redefinição de centralidades regionais – para além das existentes no município-polo –, de modo a equilibrar o atual quadro, no qual há municípios com características predominantemente habita-

cionais e aqueles que concentram empregos. A estratégia levaria centros de empregos para áreas monofuncionais, onde há carência de atividades econômicas, e reduziria a sobrecarga dos deslocamentos pendulares sobre as infraestruturas de transporte.

- Evidentemente que a definição de tais áreas sucederia um estudo regional que levantasse demandas e as áreas mais propícias para a instalação de determinadas atividades. Muitos gestores apontaram a necessidade da realização prévia de um diagnóstico regional bastante amplo para subsidiar tais definições de uso e ocupação do solo.
- Um dos pontos consensuais entre os participantes foi a importância central de áreas de proteção aos mananciais para RMs. A gestão dos recursos hídricos e dos serviços de saneamento foi colocada como tema eminentemente regional (ou supramunicipal). A construção de mecanismos de proteção dos mananciais, para além das determinações legais, é importante para que municípios inseridos majoritariamente em áreas de preservação possam contornar a baixa arrecadação, decorrente das restrições ambientais.
- Finalmente, foi apontado o entendimento de que nem toda função regional é metropolitana, e, por isso, não precisa envolver a totalidade de municípios. Dependendo do tipo de atividade, podem ser interessantes soluções que impliquem arranjos interfederativos, sem necessariamente envolver todos os municípios da RM.

Por fim, foi apresentada uma nova questão na oficina: "que tipo de política/programa/ação poderia responder às questões colocadas?", que ensejou algumas importantes colocações pelos participantes, elencadas a seguir.

- Modelos como convênios e consórcios podem ajudar na criação de uma cultura e de práticas institucionais favoráveis ao fortalecimento da governança (gestão e planejamento) metropolitana. O Estatuto da Metrópole negligencia esse tipo de ferramenta, ainda que ele apresente um grande potencial.
- Enfrentar a precariedade e as demandas habitacionais com políticas habitacionais integradas a de desenvolvimento urbano e ambiental.
- É interessante pensar em instrumentos para reequilibrar as funções territoriais e as arrecadações diferenciadas que elas geram. Para tanto, é necessário reconhecer o valor não apenas das áreas ocupadas por atividades econômicas de alto valor, mas também aquelas que se prestam à preservação e à conservação dos bens comuns.

- É importante formular políticas redistributivas e de compensação não apenas ambientais, mas também habitacionais – por exemplo, no caso de municípios dormitórios que não têm atividades econômicas instaladas, e, portanto, têm baixa arrecadação.
- Há a necessidade de planos de reabilitação locais (territoriais), para integração das políticas setoriais – zonas de interesse comum, com planos de integração para requalificação urbana, por exemplo. As zonas de interesse metropolitano poderiam ser uma chave para a definição dessas localidades. A atuação das políticas pode se dar em territórios específicos, nos quais seja possível a integração de programas setoriais.

FIGURA 15
Atividades da oficina *Desenvolvimento urbano, uso do solo e habitação*

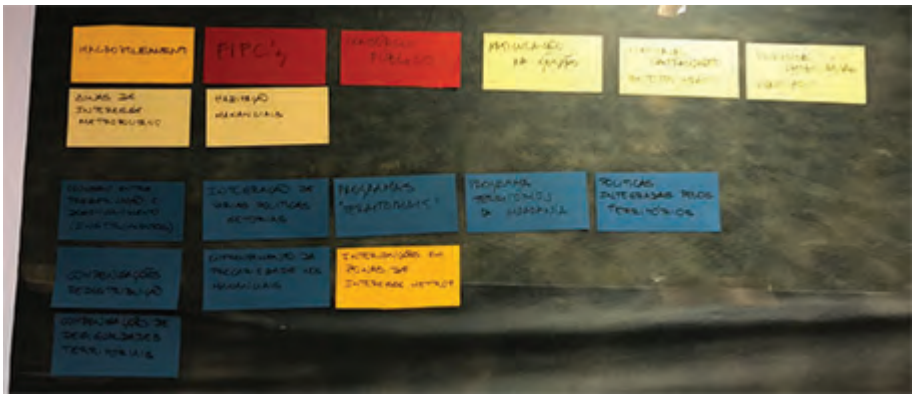

Foto: Ipea.

4.3 Oficina *Mobilidade, transporte e logística*[17]

4.3.1 Metodologia e dinâmica da oficina

A oficina *Mobilidade, transporte e logística* iniciou com uma rodada de apresentação dos participantes e a explicação da metodologia e dos objetivos da dinâmica proposta. As atividades objetivaram fomentar a reflexão sobre os temas, os atores e os processos para execução da política metropolitana, mediante dinâmicas de facilitação em grupo, com visualização dos resultados por cartelas organizadas em painéis, a partir dos debates coletivos. O painel continha uma subdivisão entre as escalas municipal, estadual, metropolitana e federal.

17. Moderadora: Luiza de Oliveira Schmidt (WRI Brasil); relatora: Mariana Barcelos (WRI Brasil); especialistas: Rafael Calabria (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – Idec), Nívea Oppermann (WRI Brasil) e Luma Costa (CNM); demais participantes: Cecília Pereira (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), Josemée Lima (prefeitura de Maceió), Bárbara Marguti (Ipea), Sara Tavares (Índice de Preços ao Consumidor – IPCA), Josimar da Silva (UnB), Bolívar Pêgo (Ipea), Alexandre Bergamini (Companhia de Engenharia de Tráfego de São Paulo – CET-SP), José Maria Reganhan e Iraci Fagundes de Souza (Valparaíso de Goiás).

Na primeira etapa da dinâmica, os participantes foram convidados a responder a seguinte pergunta: "dentro dos temas mobilidade, transporte e logística, quais questões você acredita serem de caráter metropolitano?". Os participantes foram divididos em dois grupos para debateram as respostas, que foram posteriormente dispostas em um painel, para que os grupos visualizassem e apresentassem seu resultado aos demais participantes.

Na etapa seguinte, novamente no grande grupo, os participantes deveriam classificar as questões referentes aos temas de mobilidade, transporte e logística, nas escalas municipal, estadual, federal e metropolitano, visando debater e ampliar a compreensão do que é de fato responsabilidade de cada ente federativo. Nesse momento, verificou-se que alguns aspectos sugeridos para análise estavam muito abrangentes, como transporte coletivo, transporte de cargas, transporte ativo, que podem ser classificados em mais de uma escala. Por isso, foram detalhadas conjuntamente algumas das questões antes da classificação nas escalas. De todos os pontos levantados, apenas "gestão das vagas de estacionamento" foi classificada na escala municipal, as demais foram classificadas na escala metropolitana.

Uma crítica que surgiu foi que, durante a atividade inicial, a pergunta já demandava respostas sobre questões de caráter metropolitano, antecipando o debate da atividade seguinte e, consequentemente, esvaziando o painel nas demais escalas. Pensar todas as escalas desde o início poderia ter enriquecido o exercício, pois a comparação entre elas contribui para o avanço e o esclarecimento de dúvidas e indefinições.

Um ponto positivo do debate foi a discussão sobre aspectos relativos aos temas das outras oficinas, tais como desenvolvimento urbano, uso do solo e governança. Como a mobilidade não é uma atividade-fim, mas uma atividade-meio, diretamente relacionada aos demais temas, é importante que estes estejam presentes nas discussões.

Após a definição das questões metropolitanas, os participantes foram novamente divididos em dois grupos para responder a seguinte pergunta: "quais ações e/ou programas podem ser desenvolvidos no âmbito metropolitano para essas questões?". Após a discussão, novamente as propostas foram agrupadas no painel e debatidas no grande grupo.

FIGURA 16
Oficina *Mobilidade, transporte e logística*

Foto: Ipea.

4.3.2 Resultados alcançados

Após a definição pelos participantes das atividades de caráter metropolitano e as ações e programas que poderiam ser planejados para qualificar o desenvolvimento integrado, foram sistematizadas algumas contribuições para as questões elencadas adiante.

LOGÍSTICA

Planejamento integrado

Para o transporte de carga, o planejamento metropolitano deveria considerar uma integração entre os setores produtivos e os modais disponíveis (depois, na fase de discussão no grande grupo, foi incluído também o "consumidor/compradores"). Os principais eixos metropolitanos de escoamento e circulação de cargas devem ser identificados, visando ao estabelecimento de propostas integradas para uma logística que beneficie a circulação, minimizando problemas decorrentes, como poluição do ar, ruído, congestionamentos, sobrecarga da infraestrutura viária etc.

Sistema de informação e controle

As rotas prioritárias para a circulação de carga devem ser estabelecidas e informadas, levando em conta a logística metropolitana, considerando possíveis restrições de horários, tamanho de veículos e áreas de carga e descarga, o que contribuiria para o controle de emissões em toda a região.

Entrepostos metropolitanos

Entrepostos metropolitanos possuem um importante papel no planejamento e na organização da logística de carga neste âmbito. Na medida em que os municípios estabelecem restrições quanto a horários e tamanho de veículos, os entrepostos servem como base de apoio para coordenar entregas em uma mesma região, para espera e/ou para troca da carga para veículos de menor porte, de forma que possam ser escoadas com maior facilidade em meio urbano.

FIGURA 17
Oficina *Mobilidade, transporte e logística*

Foto: Ipea.

TRANSPORTE COLETIVO

Planejamento integrado

O planejamento do transporte coletivo metropolitano deve ser integrado, ter continuidade e ser periodicamente retroalimentado. Em RMs geralmente existe uma sobreposição de linhas que, entretanto, não podem transportar os passageiros de

outras cidades, conforme as restrições das concessões por limites municipais. Essa sobreposição gera uma ineficiência do sistema, que não pode otimizar a oferta e a demanda por itinerário por conta das restrições operacionais. Para que haja um bom planejamento, é imprescindível que os municípios exijam das empresas o repasse sistemático das informações referentes aos itinerários, às tabelas horárias e às demandas de passageiros, para o bom funcionamento do sistema. Além desses cuidados, o funcionamento saudável do sistema depende também de que se planeje uma integração física, tarifária e operacional.

Fiscalização

Segundo a Lei Federal de Mobilidade Urbana, a fiscalização e o controle da prestação dos serviços de transporte coletivo são de competência do ente público delegante, ou seja, dos municípios, nos serviços urbanos, e do estado, em serviços metropolitanos. Para que a fiscalização em âmbito metropolitano seja efetiva, é necessário que haja um órgão ou uma secretaria estadual que fiscalize o cumprimento das exigências de operação estabelecidas na concessão dos serviços e aplique sanções ao não cumprimento. Entendeu-se que os sistemas metropolitanos necessitam de melhorias, entretanto, um passo importante é a garantia e a fiscalização do efetivo cumprimento das exigências já estabelecidas.

O grupo discutiu se a licitação e a fiscalização do transporte coletivo deveriam ser de âmbito municipal ou metropolitano. Entendeu-se que, para se ter um sistema integrado e racional, que beneficie as pessoas, deveria ocorrer no âmbito metropolitano.

Sistema de informação e controle

Entendeu-se que um centro de monitoramento integrado, de âmbito metropolitano, é muito importante, entretanto, foi ponderado no debate que o avanço da governança metropolitana é um tema que precede. Nesse sentido, para o planejamento e a implantação de sistemas de informação metropolitanas, o primeiro nível a ser resolvido seria o de governança urbana, para que as demais ações consigam ser desenvolvidas conjuntamente entre os municípios das RMs. Um sistema de informação integrado é fundamental para garantir a qualidade do transporte coletivo, ajudando a atrair usuários para o sistema.

Transportes ativos (pedestres e bicicletas)

Houve uma grande discussão se mobilidade ativa deveria ser considerada de caráter metropolitano ou não. Entende-se que o que é local deve ser tratado em cada prefeitura, mas, se queremos uma mobilidade integrada para as RMs, o modo ativo precisa ser bem planejado e estar integrado à rede de transporte coletivo metropolitana. Nesse sentido, falou-se que a RM deveria dar diretrizes e fazer um planejamento macro também para o transporte ativo. Caberia à cada cidade

a execução, considerando as diretrizes gerais e o planejamento metropolitano de rotas que alimentam o acesso ao transporte coletivo metropolitano e também, eventualmente, integrar ciclovias intermunicipalmente, quando o traçado e a topografia urbana permitirem, especialmente de cidades conurbadas. O termo *gestão de diretrizes* foi muito enfocado como atribuição metropolitana nesse aspecto.

Diretrizes para estrutura viária de âmbito metropolitano

Seguindo na discussão sobre uma gestão metropolitana de automóveis, o grupo sugeriu a criação de uma agência de trânsito metropolitana que normatizasse o uso do automóvel. A ideia não seria interferir na gestão do município, mas criar diretrizes, como sinalização única para todos os municípios, por exemplo.

Importante também o planejamento de projetos que aumentem a conectividade intermunicipal, exigindo, por exemplo, fruição pública em grandes loteamentos próximos às divisas municipais ou, então, o planejamento de vias alternativas aos eixos metropolitanos já consolidados e, geralmente, saturados, anéis ou perimetrais metropolitanas. Essas diretrizes viárias podem ser pensadas para a circulação de veículos em geral, mas também para a otimização da logísticas das operações de transporte de carga.

Participação

Foi destacado também que a participação popular deve estar em todo o processo de concessão do transporte coletivo, desde termo de referência até operação. A participação popular é outro aspecto que também necessita de uma governança urbana consolidada para que seja efetiva.

FIGURA 18
Oficina *Mobilidade, transporte e logística*

Foto: Ipea.

4.4 Oficina *Governança, financiamento e monitoramento*[18]

4.4.1 Metodologia e dinâmica da oficina

A oficina sobre governança, monitoramento e financiamento, como traz o título, se inicia com diversos desafios colocados à mesa, com grande escopo para discussão. A lotação máxima da sala revelou que os temas são de interesse de diversos públicos, uma vez que o fato metropolitano ainda não é delineado de forma consensuada, mesmo no espectro administrativo. Isso se revelou nas narrativas trazidas pelos participantes, que vinham das cinco macrorregiões brasileiras, em relatos de aspectos técnicos e políticos sobre o planejamento, a condução e a execução das FPICs. Há interpretações e demandas distintas para cada território e para cada temática, assim como são variáveis as percepções sobre "o que é metropolitano", em função dos diferentes perfis participantes da oficina.

Essa diversidade proporcionou um ótimo encontro de ideias, um ambiente de trocas de saberes e experiências, como se propôs o evento como um todo.

18. Moderador: Cid Blanco (METRODS); relator: Vitor Mihessen (Casa Fluminense); especialistas: Luciana Royer (IAB-SP), Ana Paula Bruno (Ministério das Cidades-DF) e Vitor Carvalho Pinto (consultor legislativo – Senado Federal).

De estudante a prefeito, passando por pesquisadores, professores, gestores, além da presença de um consultor legislativo do Senado Federal e uma representante do Ministério das Cidades, o público protagonizou uma oficina bastante rica, com debates instigantes e construtivos. As boas conversas e a complexidade das dúvidas provocadas pela oficina fizeram que a metodologia proposta se adaptasse aos participantes, como forma de extrair o máximo de reflexão em torno do objetivo central do evento como um todo: "fomentar e aprofundar o debate sobre a agenda da política territorial metropolitana no momento da formulação e aprovação dos planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do Brasil".

4.4.2 Resultados alcançados: exemplos, passivos e ativos, intersetorialidades

Dos principais pontos da discussão conduzida na oficina, estava justamente a dificuldade dos participantes em comunicar o fato metropolitano a dirigentes e atores-chave. Este se apresenta de distintas formas no trabalho e no imaginário dos agentes e de seus públicos-alvo. Atrelada à comunicação está a necessidade de qualificação da participação social no tema, uma vez que o seminário e as oficinas têm como propósito aprofundar o debate e ampliar seu alcance e interesse para formularmos soluções mais robustas e mais pragmáticas.

No eixo *governança*, o debate girou em torno da demanda por uma definição clara de atribuições e competências, em três esferas principais: *i*) estado: qual papel dos governos nos processos de cooperação interfederativa e no compartilhamento de responsabilidades?; *ii*) município-sede: a liderança da cidade-polo pode não se dar em todos os setores?; e *iii*) sociedade civil: a participação social se dará exclusivamente a partir dos conselhos? Serão consultivos ou deliberativos? As áreas temáticas mais citadas nesta etapa estiveram ligadas às questões socioambientais, aos recursos hídricos, à gestão de resíduos e, de forma geral, à governança do saneamento básico, sempre motivo de muitas dúvidas e arranjos possíveis. Outros tópicos vieram à pauta, como a segurança pública e a gestão da saúde, com questionamento sobre o uso da escala metropolitana para análise e execução de políticas públicas destes dois assuntos.

No eixo *financiamento*, o debate sobre os fundos metropolitanos voltou à pauta com, pelo menos, duas questões-chave a serem respondidas: quem financia as FPICs? Como subsidiar aquelas que não têm receita própria? Durante o debate, os participantes buscaram respostas para a composição de recursos (participação dos municípios menores) e para a captação metropolitana (custo da captação e da elaboração de projetos). Alguns exemplos sobre o uso do recurso do PAC e da eleição de garantias também apareceram, assim como a perspectiva de novo mapeamento sobre os fundos já existentes e a possibilidade de acesso e uso comum a estes. Há situações em que o Estado interrompeu o aporte de recursos para projetos

metropolitanos em fase de diagnóstico, como no relato de Curitiba, e outros em que só o governo estadual e o município são os financiadores, como no caso da governança dos transportes em Goiânia. Subsídios cruzados e integração tarifária foram sugestões no debate sobre financiamento. Novos desenhos, em termos de incentivos fiscais, também parecem ser caminhos para prover autossustentabilidade de consórcios, por exemplo.

No eixo *monitoramento*, a transparência e o acesso à informação são temas consensuais para os participantes, ainda que seja reconhecida uma enorme diferença entre a capacidade de sistematização de dados de cada prefeitura. A necessidade de sistemas de informação metropolitano, como prevê o Estatuto da Metrópole, foi lembrada, não somente para o planejamento e a execução das FPICs, mas também como instrumento para o monitoramento cidadão. A possibilidade de que cada processo de confecção dos PDUIs seja também espaço de construção coletiva para o aprimoramento da gestão pública nos quesitos participação e transparência foi bastante defendida entre os participantes. O alinhamento à Agenda 2030 e os indicadores para medir a implementação e o cumprimento dos ODS foram vistos por alguns como potencializadores do monitoramento cidadão ante os organismos internacionais.

FIGURA 19
Oficina *Governança, financiamento e monitoramento*

Foto: Ipea.

4.4.3 Avaliação: pontos críticos, dúvidas e desafios

Apresentar "funções públicas de interesse comum" e desenvolver no imaginário dos cidadãos uma "consciência metropolitana" não é tarefa fácil. A necessidade de se popularizar a linguagem técnica e as formas de abordagem do tema para dialogar com eleitores e candidatos, cidadãos, legisladores e gestores é premente. Esse foi um importante debate travado na oficina.

A narrativa sugerida pelos participantes propôs trabalhar a apresentação dos benefícios das integrações intermunicipais em exemplos práticos, estatísticas e sensibilização, de forma cuidadosa em relação aos interesses dos gestores sobre cada consórcio, em especial no tema valorização do solo municipal, e com as discrepâncias estruturais entre as administrações.

Nesse sentido, firmar convênios e termos de cooperação, contemplando repasses e contrapartidas, foi das diretrizes que surgiram como encaminhamentos possíveis, a partir da capacitação dos técnicos, das normas legais e do convencimento dos políticos eleitos. Para os cargos relacionados à autoridade metropolitana, não haveria a lógica da disputa eleitoral, o que é visto como um bom ponto. Apesar disso, o tema deverá aparecer com alguma expressão nas campanhas e no debate eleitoral de 2018.

Contudo, atenta-se para o risco de pautas populares, como saúde e educação, serem confundidas como metropolitanas, já que não se dão por conta da conurbação, ou seja, não são exatamente questões metropolitanas – construção de hospitais e escolas são decisões e atribuições estaduais e municipais que já são regidas por sistemas únicos próprios, com vinculação orçamentária própria e com estrutura institucional já equacionada, de certa forma.

Sobre o dilema política territorial *versus* política setorial, a conclusão da oficina é que "há regras de jogo, mas que não há receita de bolo". É preciso entender quais as disputas e quais as cooperações interfederativas. Decidir sobre competências políticas do ponto de vista gerencial pode representar alguma perda de poder por parte dos prefeitos quando em um ambiente de decisões compartilhadas, mas que, ao terem as problemáticas socializadas, pactuam soluções equitativas.

FIGURA 20
Oficina *Governança, financiamento e monitoramento*

Foto: Ipea.

FIGURA 21
Quadro de atividades realizadas na oficina *Governança, financiamento e monitoramento*
21A - Imagem 1

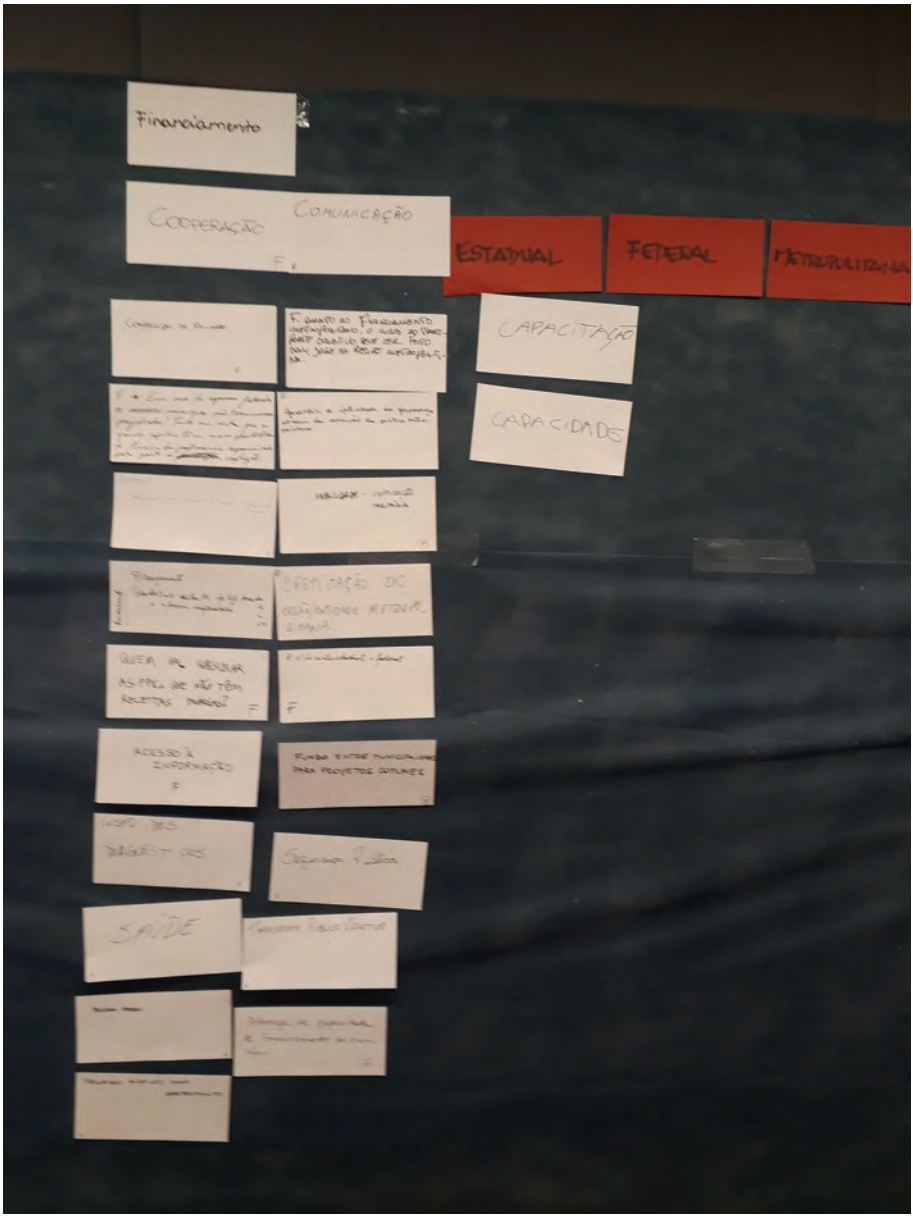

Foto: Ipea.

21B - Imagem 2

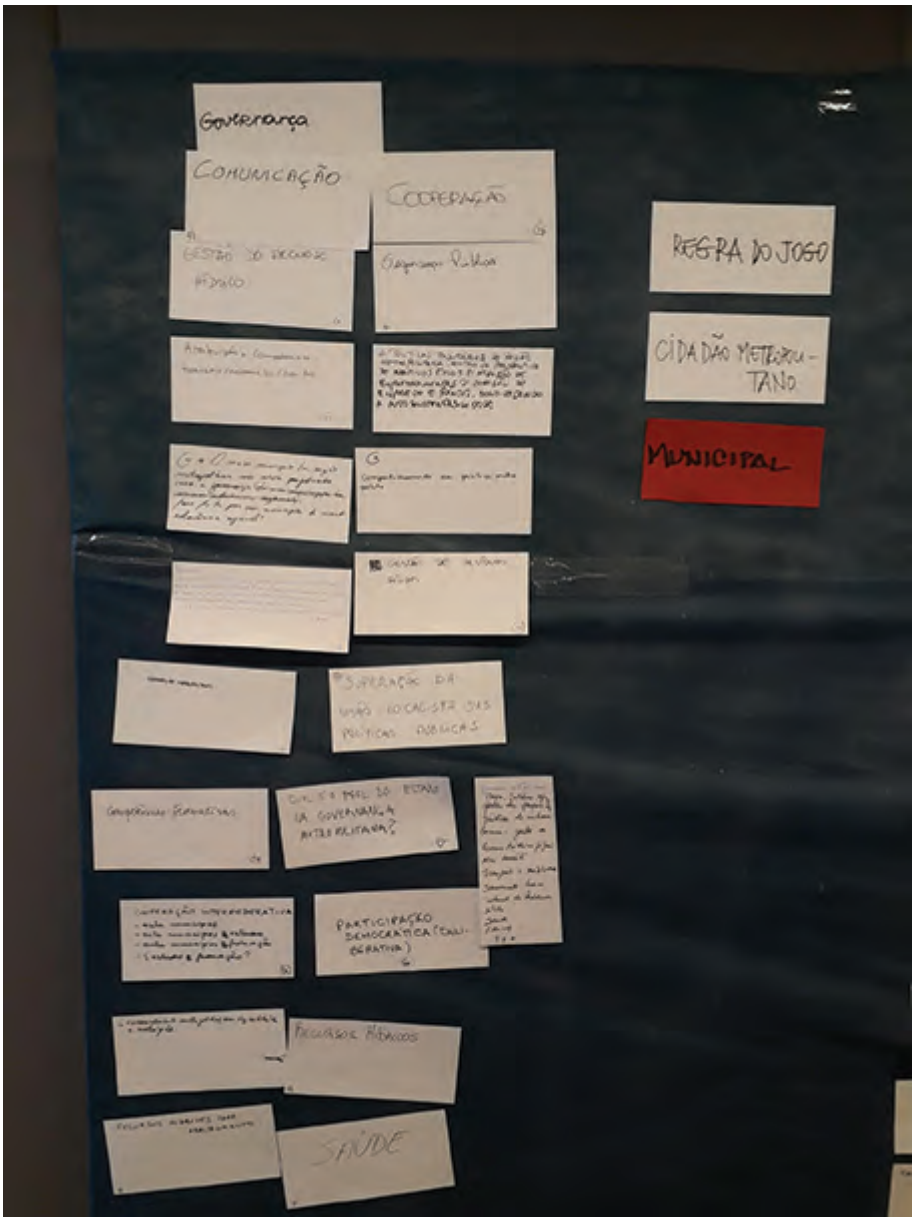

Foto: Ipea.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Everson da Silva Moura
Leonardo Moreira Vallejo

Revisão
Ana Clara Escórcio Xavier
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Clícia Silveira Rodrigues
Idalina Barbara de Castro
Luiz Gustavo Campos de Araújo Souza
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar
Alice Souza Lopes (estagiária)
Amanda Ramos Marques (estagiária)
Isabella Silva Queiroz da Cunha (estagiária)
Lauane Campos Souza (estagiária)
Polyanne Alves do Santos (estagiária)

Editoração
Aeromilson Trajano de Mesquita
Bernar José Vieira
Cristiano Ferreira de Araújo
Danilo Leite de Macedo Tavares
Herllyson da Silva Souza
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Leonardo Hideki Higa

Capa
Herllyson da Silva Souza

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

MISSÃO DO IPEA

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

O II Seminário e Oficina "Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos" constituíram uma oportunidade de reflexão e aprofundamento do debate sobre a agenda da política territorial metropolitana no momento da formulação e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs) nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos do Brasil. O Seminário apresentou o panorama dos dilemas e avanços enfrentados no desenvolvimento dos PDUIs e da Governança para a sua implementação por um conjunto de regiões metropolitanas no Brasil, e debateu especialmente as estratégias de financiamento da política metropolitana, aprofundando a análise do protagonismo dos municípios na agenda metropolitana e o papel do legislativo na atual fase de revisão do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) com a Medida Provisória nº 818/2018. Nessa discussão, ganharam destaque temas como autonomia municipal para o desenvolvimento metropolitano compartilhado, e questões de método para o desenvolvimento e implementação do PDUI. O evento foi continuidade do I Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos realizado em São Paulo em 2017, que pode mapear o processo inicial de desenvolvimento do novo instrumento de lei, o PDUI, que impõe às metrópoles brasileiras um planejamento de seu desenvolvimento. Além disso, a motivação da continuidade do evento é a articulação de uma rede nacional de instituições e atores dedicados ao tema, e a mobilização social em torno da política metropolitana, para o fortalecimento e a qualificação da agenda metropolitana.

9 788578 113490 >

PARCEIROS

Cities Alliance – Cities Without Slums; Casa Fluminense; Governança Metropolitana no Brasil; Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial; METRODS – Observatório Metropolitano ODS; CNM – Confederação Nacional de Municípios; Instituto Pólis; WRI Brasil; ISP; ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA ECONOMIA