

Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Tavares Rebello



NAÇÕES UNIDAS



Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede





Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Tavares Rebello



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede



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

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

André Reis Diniz

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

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



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Governança Metropolitana na América Latina: um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Lizandro Lui
Sara Tavares Rebello



NAÇÕES UNIDAS



Rede
ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede



Rio de Janeiro, 2021

Governança metropolitana na América Latina : um panorama das experiências contemporâneas sob uma mirada comparativa / Organizadores: Marco Aurélio Costa, Lizandro Lui e Sara Tavares Rebello – Brasília, DF: CEPAL : Rio de Janeiro : Ipea, 2021.

332 p. : il., gráfs., mapas. - (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil).

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-5635-017-2

1. Regiões Metropolitanas. 2. Governabilidade. 3. Planejamento regional. 4. Financiamento. 5. Gestão urbana. 6. Estudos de casos. 7. América Latina. I. Costa, Marco Aurélio. II. Lui, Lizandro. III. Rebello, Sara Tavares IV. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. V. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.764098

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva – CRB-7/6844.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2>

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 e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

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

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	----------

INTRODUÇÃO

ÁREAS METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA: CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E SEUS DESAFIOS	9
--	----------

Marco Aurélio Costa

Lizandro Lui

PARTE I

EXPERIÊNCIAS E CASOS DE PAÍSES FEDERADOS

CAPÍTULO 1

ARGENTINA: AS DIFICULDADES PARA AVANÇAR NA AGENDA METROPOLITANA.....	25
---	-----------

Silvina Aida Batakis

Patrício Narodowski

CAPÍTULO 2

REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO E NA GOVERNANÇA DE UM TERRITÓRIO DE DESIGUALDADES PÓS-ESTATUTO DA METRÓPOLE.....	51
--	-----------

Cid Blanco Junior

CAPÍTULO 3

MÉXICO: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL É SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UMA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA?.....	77
--	-----------

Juan Ángel Demerutis Arenas

CAPÍTULO 4

VENEZUELA: DA DESCENTRALIZAÇÃO IMPERFEITA À CENTRALIZAÇÃO ABSOLUTA.....	121
--	------------

Ignacio Cardona

Luis Schloeter

Carlos Urdaneta Troconis

PARTE II
EXPERIÊNCIAS E CASOS DE PAÍSES UNITÁRIOS

CAPÍTULO 5
**DA REGIONALIZAÇÃO À GOVERNANÇA METROPOLITANA:
O CASO DE SANTIAGO DO CHILE**..... 161
Pablo Fuentes Flores
Rodrigo Caimanque
Karen Martínez Vicencio

CAPÍTULO 6
**GOVERNANÇA METROPOLITANA NA COLÔMBIA E SUA
APLICAÇÃO PARA O CASO DO VALE DO ABURRÁ** 191
Julio Miguel Silva Salamanca
Manuel Guillermo Bonilla

CAPÍTULO 7
**DISTRITOS METROPOLITANOS NO EQUADOR:
UM PROCESSO INACABADO** 225
Vanessa Rodríguez Egüez

CAPÍTULO 8
**LIMA METROPOLITANA: COMPETIÇÃO, COORDENAÇÃO
E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL**..... 245
Manuel Dammert-Guardia

PARTE III
**SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS NAS EXPERIÊNCIAS DE GESTÃO
E GOVERNANÇA METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA:
PANORAMA E QUADRO COMPARATIVO**

CAPÍTULO 9
**GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA:
ESTUDO COMPARATIVO EM OITO PAÍSES** 281
Cid Blanco Junior

CAPÍTULO 10
**APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA
METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA**..... 301
Gerardo Silva

CAPÍTULO 11
**GOVERNANÇA METROPOLITANA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA:
ALGUMAS SUGESTÕES PARA A AMPLIAÇÃO DA AGENDA DE PESQUISA**..... 313
Klaus Frey

NOTAS BIOGRÁFICAS 329

APRESENTAÇÃO¹

O debate sobre a questão metropolitana na América Latina tem avançado nas últimas décadas com o impulso de estudos comparativos, pesquisas empíricas e reflexões críticas sobre a conformação e os desafios dos aglomerados urbanos localizados no subcontinente. Esta publicação traz uma contribuição adicional ao debate a partir da pesquisa Governança Metropolitana na América Latina: Estudo Comparativo para Países Federativos e Unitários, inserida no Plano de Trabalho de 2019 do Programa Executivo de Cooperação em Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil e da América Latina, firmado entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o Ipea para o período 2017-2021.

Num mundo onde, desde meados da primeira década do século XX, a maioria da população vive em áreas urbanas e metropolitanas,² o interesse pelas características do processo de urbanização na América Latina justifica-se por um conjunto de evidências: a região apresenta uma das mais elevadas taxas de urbanização do mundo (em torno de 80%), agrega algumas das mais populosas cidades e áreas metropolitanas do planeta e possui um processo de urbanização que chama atenção por seu perfil socioespacial excludente, pela carência de infraestrutura urbana e pela morfologia de seus aglomerados urbanos, que tanto contraste apresenta quando comparada com as áreas ocupadas pela população de alta renda de seus países.

O processo de urbanização e metropolização que se observa no subcontinente traz consigo o desafio do planejamento, da gestão e da governança desses espaços. Ao olhar para as estruturas político-administrativas dos Estados nacionais latino-americanos, com a presença de países federativos e unitários, a investigação procurou desenvolver um estudo comparativo entre os países selecionados e, ao mesmo tempo, analisar em que medida os dois grupos apresentam experiências similares, convergentes.

A pesquisa, portanto, estruturou-se a partir da seleção de oito países, sendo quatro federativos e quatro unitários, para os quais os consultores, contratados pela Cepal e atuando sob a coordenação do Ipea, desenvolveram um roteiro de pesquisa comum, atentando para aspectos relativos ao planejamento, à gestão

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2apresenta>

2. Esse dado foi produzido pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), em 2006/2007, feito por meio do relatório *Estado das Cidades do Mundo 2006/2007*, em referência à análise da população em 2005, dados os critérios de categorização da população urbana.

e à governança das áreas metropolitanas de seus respectivos países, elaborando, adicionalmente, um estudo de caso referente a uma área metropolitana de cada país.

Entre os países federativos, além do Brasil, foram selecionados a Argentina, o México e a Venezuela. No caso dos países unitários, foram incluídos o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru.

Os resultados da pesquisa encontram-se em relatórios de pesquisa elaborados pelos consultores, os quais foram apresentados em seminário internacional realizado nos dias 11 e 12 de dezembro de 2019, no Ipea, em Brasília. Além dos consultores, convidamos os professores Klaus Frey e Gerardo Silva, ambos da Universidade Federal do ABC (UFABC), que aceitaram o convite para contribuir com os debates realizados no seminário.

A partir do seminário, os consultores e debatedores foram convidados a produzir artigos que sintetizassem as investigações e trouxessem uma análise voltada a um público ampliado e colaborações que incluíssem as reflexões trazidas para o evento, inclusive aquelas feitas pelos debatedores. Este livro é o resultado de um esforço investigativo/reflexivo e consiste numa publicação que certamente será referência para os pesquisadores da área de planejamento urbano e regional.

Cabe destacar que esta é a versão em português da publicação, havendo uma edição em castelhano. As contribuições dos consultores de Argentina, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela foram originalmente escritas em castelhano, e as contribuições do consultor brasileiro e dos professores Klaus Frey e Gerardo Silva foram escritas em português. Esta edição reúne os textos originalmente escritos em português e a tradução dos textos escritos em castelhano. A versão em castelhano, que espelha esta versão, trará os originais em castelhano e a tradução, para o castelhano, dos textos escritos originalmente em português.

Agradecemos a colaboração dos autores e debatedores e o apoio institucional do Ipea e da Cepal para a realização da pesquisa e para a publicação deste livro.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial

INTRODUÇÃO

ÁREAS METROPOLITANAS NA AMÉRICA LATINA: CONDIÇÕES DE GOVERNANÇA E SEUS DESAFIOS¹

Marco Aurélio Costa²

Lizandro Lui³

Como foi dito na apresentação deste livro, os textos que se seguem a esta introdução apresentam o quadro de gestão e governança metropolitanas de oito países da América Latina, divididos entre Estados federativos e unitários. O grau de urbanização do subcontinente e a presença de cidades/metrópoles densamente ocupadas e marcadas por um processo de urbanização/metropolização tanto intenso quanto produtor de segregação socioespacial justificaram o esforço dessa investigação, que foi realizada em 2019, com a participação de vários pesquisadores internacionais. Desse modo, considerando as valiosas contribuições reunidas nestas páginas, buscamos trazer elementos para discutir as condições de governança e os principais desafios associados à governança metropolitana na América Latina.

No que diz respeito às condições para a governança, a pesquisa traz uma questão orientadora: faz diferença ser um país federativo ou um país unitário quando se trata de lidar com os desafios associados à governança metropolitana? As experiências trazidas nesta publicação podem gerar uma tipologia associada às formas de Estado?

A partir dos países investigados e dos estudos de caso das áreas metropolitanas de Buenos Aires (Argentina), Rio de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá, em Medellín (Colômbia), Quito (Equador) e Lima (Peru), buscamos não apenas conhecer melhor a realidade metropolitana do subcontinente, mas aprender com as experiências reportadas,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2/introd>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; coordenador de estudos em desenvolvimento urbano na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

atentando para aspectos ligados ao marco jurídico, às condições de governança, ao planejamento territorial e aos desafios do financiamento.

1 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA

Desde meados da década de 1980, o conceito de governança ganhou evidência em uma grande variedade de disciplinas, incluindo gestão e avaliação de políticas públicas, administração de empresas, ciência política, sociologia etc. A disseminação do conceito, no entanto, não culminou em uma melhor elucidação sobre sua acepção. O estudo de Dunleavy *et al.* (2006), ao discorrer sobre governança, apontou ser este um termo adotado em uma gama tão vasta de significados e sentidos que se tornou necessário estabelecer dimensões de análise antes de retirar dele qualquer contribuição.

Para o Banco Mundial, olhando para a escala local, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais de um município para o desenvolvimento (World Bank, 1992). Rodrigues e Malo (2006), por seu turno, apontam que um entendimento possível para o conceito de governança é pensá-lo como um modo de exercício de poder. Nesse caso, o poder é exercido por múltiplos atores – Estado, instituições privadas, organizações não governamentais (ONGs), sociedade civil – dispostos em uma arena ampla em que interesses e disputas estão em jogo.

A governança surge no vocabulário dos analistas de políticas públicas como uma contrapartida à concepção tradicional de gestão pública, baseada na ação do Estado. Conforme Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), o foco de análise do conceito são as relações estabelecidas entre os governos, a sociedade civil e o setor privado, permitindo, ainda, discutir os próprios limites da ação dos governos. Segundo os autores, a relação entre Estado, sociedade civil e mercado na gerência das políticas públicas é considerada obsoleta dentro do conceito de governança na medida em que se entende que o setor público deve assumir o papel de liderança na condução e como mobilizador de parcerias público-privadas. A sociedade civil, nesse modelo, exerce um papel fundamental de participação e controle das ações do Estado. Assim, o poder público deve promover um ambiente institucional capaz de fomentar as coalizões entre os atores privados com o setor público.

Podemos, a partir dos muitos aportes sobre o tema, dizer que a ideia de governança remete à forma como atores sociais e agentes políticos e econômicos, representantes do Estado, do mercado e da sociedade, se organizam, se articulam e interagem num dado contexto político-institucional, no processo de desenho, implementação, monitoramento e avaliação de ações e políticas de interesse público.

No caso da pesquisa cujos resultados trazemos nesta publicação, o objeto de estudo é a governança das áreas/regiões metropolitanas (RMs) da América Latina. Cumpre destacar, contudo, que, ao nos aproximarmos do tema, a análise acabou centrando-se em aspectos mais próximos do contexto político-institucional em que se dão a gestão e a governança, abarcando fatores associados às normas que permeiam a estruturação da gestão metropolitana, os condicionantes sociopolíticos que afetam sua governança, o planejamento metropolitano e a questão sempre desafiadora do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano.

Nesse sentido, até pelas condições de realização da pesquisa – recursos e prazos envolvidos –, não foi possível avançar no que seria a governança *stricto sensu*, pesquisando a forma efetiva de organização, articulação e interação de atores, além de agentes sociais, políticos e econômicos na questão metropolitana. Feita essa ressalva, podemos avançar na introdução dos aspectos teórico-conceituais nos quais se baseou a investigação.

O debate sobre as RMs na América Latina, em perspectiva comparada, remonta à seminal obra organizada por Manuel Castells *Imperialismo y Urbanización en América Latina*, lançada em 1973, que contava com a contribuição de inúmeros pesquisadores latino-americanos. Essa publicação encontrava-se na esteira de um projeto maior, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), que buscava pensar as condições do subdesenvolvimento na região e as formas de superá-las.

Passadas algumas décadas, resta evidente a importância do tema, seja em termos do reconhecimento de aspectos relevantes relativos ao processo de urbanização/metropolização ocorrido no subcontinente, seja por conta das dificuldades encontradas em seus diversos países para lidar com os desafios decorrentes dos extensos e graves problemas que afetam as suas cidades-metrópoles.

São inquestionáveis os altos índices de desigualdade, pobreza, exclusão social e precarização das moradias que assolam as cidades da América Latina. Numa análise sobre a questão da pobreza e das condições de desenvolvimento socioeconômico da região, Rojas (2005, p. 39, tradução nossa) aponta que

[o] progresso no atendimento das demandas básicas da população significou que, no final dos anos 1990, a América Latina e o Caribe foram considerados como tendo sofrido uma mudança na estrutura da pobreza. Desse modo, pensava-se que a pobreza “econômica” (falta de renda suficiente para adquirir uma cesta básica de mercadorias) prevalecia em vez da pobreza “estrutural” (combinação de necessidades básicas insatisfeitas e renda insuficiente).

Pensar no modo como as RMs no subcontinente se desenvolvem é um desafio que precisa ser enfrentado. Maricato (2011) aponta que há, nas metrópoles brasileiras, uma significativa falta de governo, evidenciada pelas

incipientes iniciativas de cooperação administrativa intermunicipal e federativa. Por seu turno, diversos estudos voltados para as RMs da América Latina têm suas metrópoles como seu objeto privilegiado, e estudos promovidos pelo Ipea sobre o tema, como Marguti, Costa e Favarão (2018), apontam para os percalços que a governança metropolitana vem enfrentando no Brasil. Filgueiras (2014) analisa as migrações internas em Lima, e outros estudos se dedicam a analisar as metrópoles de Colômbia e Chile (Holuique, 2011), México e Brasil (Vignoli, 2006), Quito (Martí-Costa, Durán e Marulanda, 2016) e Caracas (Lizarraga, 2012).

A literatura sobre o tema, bem como os dados presentes nos capítulos que dão sequência a esta obra, apresentam um conjunto de atores e instituições envolvidos no processo de desenvolvimento das metrópoles. É importante não apenas observar como cada ator age individualmente, mas também entender de que modo a interação, os conflitos e as estratégias de cooperação entre eles constroem soluções para os problemas metropolitanos – ou criam novos problemas. Nesse sentido, o olhar ficaria muito restrito e pobre se observássemos apenas o Estado em ação. É necessário, todavia, considerar a miríade de atores que se engajam no processo de construção da metrópole.

Desse modo, acreditamos ser de grande valor heurístico a junção do conceito de governança aos debates sobre RMs na América Latina. Em estudos já publicados (Frey, 2012; Klink, 2009; Marguti, Costa e Galindo, 2016; Lima *et al.*, 2020) que promoveram a união entre esses dois conceitos foi possível observar de que forma as políticas públicas foram desenvolvidas nas RMs latino-americanas e de que modo as relações entre os múltiplos atores envolvidos ocorreram.

Conforme apontado por Klink (2009), há um importante paradoxo que permeia o debate sobre a governança metropolitana na América Latina. Por um lado, as RMs concentram importantes recursos e demandas sociais; por outro, os arranjos institucionais que deveriam nortear e promover soluções para essas demandas ainda se apresentam em estágio inicial e com poucos instrumentos de gestão efetiva.

Além disso, dada a história de autoritarismo e governos militares no subcontinente, é importante salientar que a própria sociedade civil ainda está se constituindo como um ator-chave e fundamental na condução das políticas públicas, em geral, e na condução das metrópoles, em particular. Nesse sentido, pode-se afirmar, com base em estudos, como Avritzer (2011), que ainda são incipientes os espaços de participação social na América Latina e que eles ainda se encontram afastados das arenas de decisão sobre políticas públicas. Sem a participação efetiva, estável e permanente da sociedade civil, organizada em fóruns para contribuir com a formulação e fiscalização das políticas, não é possível pensar em uma governança plena das metrópoles.

Se tomarmos tudo o que foi dito como pressuposto, podemos sumariamente afirmar que a governança metropolitana ainda é diminuta nas metrópoles latino-americanas, dado que, conforme visto, a ação de apenas um ator, seja ele o Estado ou o mercado privado, não constitui uma governança, uma vez que esta presume a existência de uma rede formada por diversos atores.

Em cada capítulo deste livro, o leitor poderá identificar como os arranjos institucionais de governança metropolitana se constituem em cada país da região inserido no estudo. No que diz respeito ao recorte associado às formas de Estado – federado ou unitário –, a temática da distribuição de competências e poderes, da descentralização e da cooperação interfederativa na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo (Abrucio, 2005; Pierson, 1995).

Para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação dentro de sistemas federativos e como isso se reflete na gestão metropolitana, mobilizamos Pierson (1995, p. 451) que, em sua tese, afirma que “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas”.

Nesse sentido, assume-se aqui o pressuposto de que em um sistema federativo há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política, e, por conseguinte, é recomendável que as ações dos agentes políticos que representam os diferentes entes tenham algum grau de consonância entre si. A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que se utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio, sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros.

Desse modo, quando tratamos de pensar numa governança metropolitana, a problemática lançada pelo autor assume contornos ainda mais delicados visto que os problemas enfrentados nas metrópoles latino-americanas são geralmente complexos, interconectados e necessitam de uma quantidade vultosa de recursos financeiros para serem resolvidos. A cooperação e a coordenação de ações e políticas, bem como seu financiamento, formam o calcanhar de Aquiles da gestão e da governança metropolitanas.

Em nossa investigação, todavia, nem todos os países abordados são federações, visto que Chile, Equador, Peru e Colômbia são países de forma de Estado unitário. A inclusão desses países na pesquisa e o confronto das evidências empíricas permite pôr à prova os pressupostos relativos aos países federados e cotejar essas experiências com aquelas de países unitários, onde, em tese, seria de se esperar menores dificuldades em termos da promoção de ações coordenadas entre as instâncias governamentais.

Conforme poderá ser observado a partir da leitura dos capítulos seguintes, especialmente daqueles que fazem um balanço comparativo e/ou analítico da coleção de casos aqui reunida, os países unitários também apresentam experiências de descentralização administrativa e entes subnacionais dotados de variados graus de competência (tais como governos distritais, regionais e municipais). A cooperação entre esferas de governo é, portanto, um fator presente em todos os países pesquisados. Assim, mesmo que a constatação de Pierson (1995) tenha sido pensada a partir do olhar do autor para federações, seus apontamentos, ao menos no caso da questão metropolitana, também são válidos para os países unitários.

Há, no Brasil, um debate intenso sobre o papel do governo central na condução das políticas públicas. Importantes autores, como Arretche (2010), afirmam que há uma concentração de recursos e autoridades legislativas na União e uma restrita capacidade de gestão dos governos subnacionais, principalmente nos municípios altamente dependentes das transferências de recursos do governo central e incapazes de gerar sua própria renda.

Esse cenário gera efeitos nas RMs brasileiras na medida em que os entes que compõem esses arranjos possuem restrita capacidade financeira para lidar com as complexas demandas metropolitanas. Cientes de que os Estados investigados nessa pesquisa são diferentes do Brasil, como também o são entre si, não podemos transpor as conclusões acumuladas pelos autores brasileiros aos demais países. A chave analítica lançada, contudo, é pertinente para pensar nas RMs da América Latina. Qual é a escala de centralização e descentralização financeira e legislativa existente? Como o jogo de forças entre governo central e governos subnacionais se reflete na governança metropolitana?

Há que se ressaltar que a discussão não se limita a estimar e averiguar em que medida os recursos orçamentários e a capacidade institucional local são suficientes para fazer frente às competências e atribuições assinaladas para essa escala/esfera. Diversas ações se mostram mais complexas e exigem soluções baseadas na articulação entre entes locais e centrais, seja no contexto federativo, seja no contexto de países unitários que acabam, como se verá adiante, apresentando níveis de governo local que assumem algum protagonismo, sobretudo quando se trata de cidades metropolitanas.

2 BASES TEÓRICO-CONCEITUAIS E RECORTES DA PESQUISA

Tendo em consideração os apontamentos anteriores, cientes, ademais, de que os sistemas federativos variam (Elazar, 1993; Peterson, Rabe e Wong, 1986; Abrucio, 2005; Arretche, 2010; Fossum e Jachtenfuchs, 2017) e de que os países unitários também apresentam um conjunto de complexidades relativas à organização e distribuição de poder e competências pelo território (Rodríguez,

2001; Ojeda, 2003; Carrión, 2003; Mardones, 2008; Jiménez, 2009; Valenzuela, Henríquez e Cienfuegos, 2019), desenvolvemos uma análise comparativa entre os países selecionados a fim de observar as similitudes e discrepâncias entre essas formas de Estado e, principalmente, observando como elas influenciam ou não na governança metropolitana.

A despeito da forma de organização do Estado, Falleti (2006) aponta que vários fatores aproximam as experiências de organização do Estado dos países latino-americanos. A autora concentra sua análise nas experiências de países como Argentina, México, Colômbia e Brasil – os mesmos países federados selecionados para a pesquisa. Segundo a autora, esses países passaram por experiências de descentralização nas últimas décadas do século XX e reorganizaram a distribuição territorial do poder. Cientes disso, coube-nos questionar de que modo a experiência recente de centralização e descentralização afetou a governança metropolitana nesses países.

Pode-se afirmar, sem dúvida, que os centros metropolitanos são figuras importantes em todos os países do continente, dada a concentração populacional e de geração de riquezas. Assim, assumida a sua importância inquestionável, entendemos que levar em conta as reformas e a reestruturação dos Estados seria interessante para compor o roteiro da pesquisa. Com esse foco, questionamo-nos, então, de que modo as RMs se formaram ao longo do século XX e quais marcos normativos e regulatórios relativos ao tema foram sendo produzidos. Além disso, nos indagamos a respeito de como é realizada, em cada país, a definição sobre o que é uma região/área/distrito metropolitano⁴ e sobre quem detém a autoridade de instituí-la e financiá-la.

Nesse caso, o principal objetivo foi identificar o modo como ocorre a interação entre os governos centrais e os subnacionais (Estados, províncias, departamentos, distritos, cantões, municípios) na instituição das RMs quanto ao seu financiamento e a gestão das demandas na escala metropolitana. Esse direcionamento suscitou resultados interessantes, como o fato de que, na Colômbia, o debate sobre gestão da metrópole e produção de instrumentos legais direcionados a essa temática data do final do século XIX, ao passo que na Argentina, até hoje, a produção legislativa sobre o tema é incipiente.

Em relação à escolha das RMs que foram estudadas empiricamente, baseamos o desenho metodológico com base na proposta de Yin (2015) a respeito do estudo de caso. Em função da limitação temporal para a elaboração do estudo, orientamos aos consultores que trouxessem a experiência metropolitana que fosse

4. Vale salientar que muitos são os termos utilizados para se referir à constituição formal-institucional de espaços metropolitanos nos países pesquisados.

mais próxima de suas pesquisas prévias. Assim, não precisariam começar a avaliação do zero, visto que já possuíam um acúmulo de conhecimento sobre o tema.

Do ponto de vista metodológico, chamamos esse tipo de recorte de amostra por conveniência (Yin, 2015). Seguindo essa orientação, as experiências de Guadalajara (México), Medellín (Colômbia), Rio de Janeiro (Brasil), Lima (Peru), Quito (Equador), Santiago (Chile), Caracas (Venezuela) e Buenos Aires (Argentina) foram selecionadas para compor este livro. Ao final dos relatos dos oito estudos de caso, pode ser lido um capítulo comparativo das experiências. Conforme aponta Santos (2012), estudos comparados devem ser orientados para a construção de inferências causais generalizantes, aptas a explicar formação, estabilidade e mudança em instituições políticas ou arranjos institucionais. Nesse sentido, constatamos possuir em mãos o que o autor chama de “poucos casos e muitas variáveis”, o que nos permitiu explicar a conformação da governança metropolitana nos países selecionados.

A partir da experiência brasileira sobre a instituição, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), tal como previstas no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), a investigação procurou conhecer como se dá a gestão e o compartilhamento dessas atividades e serviços nos países pesquisados, contemplando a sua definição e os arranjos de gestão envolvidos.

As experiências variam tanto no que diz respeito à identificação de quais são as FPICs e de quem as define quanto no que se refere às formas de gestão, envolvendo aspectos que passam pela distribuição de competências e pelo estabelecimento de relações horizontais e verticais entre governos locais, regionais e nacionais.

Também no sentido de definir uma relação com a recente experiência brasileira, buscou-se saber sobre os instrumentos de planejamento e gestão metropolitana adotados nos países pesquisados. Desse modo, procurou-se estabelecer um paralelo com os planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs), questionando como o planejamento das metrópoles é realizado nas RMs desses países. Ademais, inquiriu-se também sobre a existência de algum órgão – tal como um conselho gestor – que cuidasse especificamente dos temas metropolitanos, a forma como ele se financia, como opera etc.

Nos roteiros de pesquisa, construídos e enviados aos consultores, numa tentativa de produzir registros que permitissem alguma comparabilidade, a terminologia utilizada, a partir da experiência brasileira, como exemplificam os termos FPIC e PDUI, precisou ser mais bem explicada, para que os pesquisadores encontrassem uma “tradução” adequada. Afinal de contas, o que importava eram as ideias subjacentes aos termos, no caso, a ideia de instrumentos de planejamento e gestão aplicada às políticas públicas nos espaços metropolitanos daqueles países. Na prática, porém, pôde-se perceber que a própria terminologia estava por demais

embebida nas singularidades do caso brasileiro, o que por si só já foi um achado da pesquisa, que precisou incorporar perspectivas e nomenclatura alternativas.

No âmbito dos recortes temáticos da pesquisa, dois temas mereceram destaque. Um deles, o da participação social, muito próximo da experiência brasileira, desde a vigência do Estatuto da Cidade; e o outro, expressão de um problema comum às metrópoles do subcontinente, que é questão do financiamento.

Em relação à participação social, desde a década de 1980 o conceito de governança vem discutindo estratégias de descentralização e adoção de mecanismos de *responsiveness* e *accountability* (responsividade e responsabilidade) à gestão pública. Conforme aponta Avritzer (2011), o entendimento de que a participação social precisa permear todo o processo de desenvolvimento das políticas públicas, desde a formulação da agenda até o acompanhamento dos impactos da política, passou a ganhar força a partir das últimas décadas do século XX. Nessa perspectiva, e tendo como referência a experiência brasileira dos conselhos das cidades, procuramos instigar os pesquisadores a registrar de que forma a participação social se faz presente nos espaços institucionais de governança metropolitana na América Latina.

Em relação ao financiamento e à execução de empreendimentos nas RMs (tais como transporte público, saneamento básico etc.), procuramos entender de que maneira as distintas esferas de governo se envolvem nas questões de planejamento, financiamento e execução. Desse modo, observamos o modo como o sistema de governo (federativo ou unitário) impacta o financiamento de obras em âmbito metropolitano.

No caso do Brasil e da Venezuela, por exemplo, há uma grande concentração de recursos na esfera do governo central e uma baixa autonomia dos entes subnacionais para executarem sozinhos obras de grande monta. Por sua vez, em países como a Colômbia, onde a RM focalizada no estudo de caso busca formas de gerar receita fiscal, há mais autonomia por parte do Conselho Metropolitano para realizar e gerir os empreendimentos.

Em todos os casos estudados, as parceiras público-privadas passaram a ser um tipo de arranjo comum na gestão dos empreendimentos metropolitanos desde o final do século XX – tendência oriunda de um tipo de entendimento sobre a administração pública que relegava ao Estado a função de regulador e menos de executor.

Por fim, especificamente para os países de forma de Estado federado, buscamos fazer um levantamento sobre as cidades metropolitanas das capitais federais, independentemente de terem sido escolhidas para o estudo de caso – o que apenas não se deu no Brasil. Curiosamente, descobrimos ainda que mesmo

em países unitários podem ser encontradas restrições para o reconhecimento institucional desses espaços metropolitanos.

3 CONCLUSÃO

Os oito capítulos que retratam as RMs da América Latina buscam, cada um a seu modo, contornar as questões apontadas até aqui. No primeiro momento, os autores se dedicam a fazer um resgate histórico e institucional de como as RMs de cada país se formaram, trazendo um relato sobre as formas assumidas pela governança metropolitana atual. De forma transversal, todos os textos apresentam um importante debate sobre como os movimentos de centralização e descentralização do Estado provocam alterações na estrutura de gestão das metrópoles, principalmente quanto ao efetivo exercício de poder sobre o território.

A contribuição oferecida à literatura especializada pelos estudos sobre governança nas RMs orienta-se pela iniciativa de mostrar como os arranjos locais buscam se organizar e construir estruturas e ações minimamente coerentes que lhes permitam buscar a resolução de seus problemas coletivos. Isso não tem sido uma tarefa trivial para as RMs no mundo – e não seria diferente no caso da América Latina, tanto com países federados quanto unitários, para os quais poucas diferenças substantivas foram identificadas.

Da análise dos casos aqui reunidos, fica o registro da necessidade de construção de instrumentos que viabilizem a governança metropolitana, ou seja, que estimulem e tornem possível a cooperação entre os distintos atores presentes nas RMs.

Não há receitas prontas que garantam que a gestão e a governança metropolitanas sejam eficientes, eficazes e efetivas em todo lugar e contexto, mas, talvez, seja possível pensar em aspectos que contribuam para que todos esses adjetivos se apliquem à avaliação da gestão e da governança metropolitanas. O elemento basilar desse processo remete à construção de uma estrutura institucional que favoreça o engajamento dos diversos atores, num ambiente estável de concertação, deliberação e monitoramento das políticas metropolitanas.

Para além da ordem jurídico-normativa, contudo, é preciso que haja confiança entre os atores e estímulos à cooperação entre eles, considerando, em especial, o conjunto heterônimo de atores/agentes envolvidos nas práticas de gestão e governança. Lidar com as diferenças de recursos e capacidades e identificar os interesses divergentes pode ser um bom começo. O reconhecimento da variável política e político-partidária faz parte da construção do arranjo e não pode ser desprezada, bem como a volatilidade dos agentes políticos, o que reforça a importância de construções estáveis baseadas na confiança mútua. O desafio

consiste na construção de estruturas e práticas efetivas que sejam, ao mesmo tempo, sensíveis aos desafios existentes nas RMs.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>>.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 13 jan. 2015.

CARRIÓN, F. La descentralización en América Latina: una perspectiva comparada. *In*: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: FLACSO, 2003.

DUNLEAVY, P. *et al.* New Public Management is dead: long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>>.

ELAZAR, D. J. International and comparative federalism. **PS: Political Science and Politics**, v. 26, n. 2, p. 190-195, 1993. Disponível em: <<https://doi.org/10.2307/419827>>.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, n. 16, p. 46-885, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200004>>.

FILGUEIRAS, B. S. C. As migrações internas e seu protagonismo contemporâneo nos imaginários urbanos da metrôpole de Lima, Peru. **Cadernos Metrôpole**, v. 16, n. 31, p. 171-196, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3108>>.

FOSSUM, J. E.; JACHTENFUCHS, M. Federal challenges and challenges to federalism: insights from the EU and federal States. **Journal of European Public Policy**, v. 24, n. 4, p. 467-485, 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1273965>>.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n. 396, p. 87, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.7213/urbe.6032>>.

HOLUIGUE, C. Institucionalidad y transporte público urbano: Santiago de Chile y Medellín, Colombia. *In*: CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura**: hacia una economía baja en carbono. Santiago: Cepal, 2011.

JIMÉNEZ, E. M. La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. **Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía**, v. 37, n. 147, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2006.147.7637>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

KLINK, J. J. Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrôpole**, v. 11, n. 22, 2009. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/5941>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 12, 2020.

LIZARRAGA, C. Expansión metropolitana y movilidad: el caso de Caracas. **EURE**, v. 38, n. 113, p. 99-125, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000100005>>.

MARDONES, R. Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). **EURE**, v. 34, n. 102, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>>. Acesso em: 11 mar. 2020.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.) **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrôpole. Brasília: Ipea, 2018.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; GALINDO, E. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto da Cidade e as novas perspectivas à luz da Nova Agenda Urbana. *In*: COSTA, M. A. **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28583>. Acesso em: 12 jul. 2019.

MARICATO, E. Metrôpoles desgovernadas. **Estudos Avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142011000100002>>.

MARTÍ-COSTA, M.; DURÁN, G.; MARULANDA, A. Entre la movilidad social y el desplazamiento: una aproximación cuantitativa a la gentrificación en Quito. **Revista INVI**, v. 31, n. 88, p. 131-160, 2016. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0718-83582016000300005>>.

OJEDA, L. Balance comparativo de la descentralización en los países de la Comunidad Andina. *In*: CARRIÓN, F. **Procesos de descentralización en la Comunidad Andina**. Quito: FLACSO, 2003.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000300002>>.

PETERSON, P. E.; RABE, B. G.; WONG, K. K. **When federalism works**. [s. l.]: Brookings Institution Press, 1986.

PIERSON, P. Fragmented welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions**, v. 8, n. 4, 1995. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>>. Acesso em: 13 ago. 2019.

RODRIGUES, A. L.; MALO, M. C. Estruturas de governança e empreendedorismo coletivo: o caso dos doutores da alegria. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 29-50, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1415-65552006000300003>>.

RODRÍGUEZ, J. A. El Estado unitario descentralizado: una crítica del enfoque constitucional colombiano. **Cuadernos de Economía**, v. 20, n. 35, p. 162-203, 2001.

ROJAS, E. Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo. *In*: ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. C. FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. **Gobernar las metrópolis**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

SANTOS, A. L. M. Quando comparamos para explicar: desenhos de pesquisa e sequências temporais na investigação de instituições políticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 80, p. 203-217, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v27n80/v27n80a12.pdf>>.

VALENZUELA, E.; HENRIQUEZ, O.; CIENFUEGOS, I. Los tres tipos de distribución competencial que estructuran la descentralización en América del Sur. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 3, p. 592-609, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-761220180122>>.

VIGNOLI, J. R. **Segregación residencial socioeconómica y sus relaciones con la migración intrametropolitana en cuatro aglomerados urbanos de América Latina**: los casos de Ciudad de México, Santiago de Chile, São Paulo y Rio de Janeiro en los decenios de 1980 y 1990. Santiago: Cepal, 2006.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: [s. n.], 1992.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. [s. l.]: Bookman, 2015.



Parte I

Experiências e casos de países federados



ARGENTINA: AS DIFICULDADES PARA AVANÇAR NA AGENDA METROPOLITANA¹

Silvina Aida Batakis²
Patrício Narodowski³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é a síntese de um estudo mais amplo que abordou os principais aspectos da governança metropolitana na Argentina, especialmente na Grande Buenos Aires, em que foram analisados leis, planos, documentos de trabalho, *sites*, bases de dados e resultados de um trabalho de campo com informantes-chave dos governos nacional, da província de Buenos Aires e da Cidade Autônoma de Buenos Aires (Caba). Dada à ausência de regulamentos gerais em nosso país sobre o tema, enfocaremos a definição de região metropolitana (RM) como o conjunto de municípios – com suas respectivas autoridades – que compõem um sistema urbano único, no qual as partes que formam o todo têm certas funções mais ou menos hierárquicas e que se refletem em fluxos elevados e contínuos de pessoas e bens. Os termos área ou aglomeração serão usados como sinônimos.

A Argentina é uma República federal, composta por 23 províncias e uma cidade autônoma: Buenos Aires – capital do país e sede do governo federal. Segundo o censo de 2010, o mais recente disponível, quase 16 milhões de pessoas vivem na Grande Buenos Aires, e mais de 10 milhões o fazem em aglomerados urbanos com mais de 100 mil habitantes e formados por pelo menos duas jurisdições locais (Pugliese, 2015). Os mais importantes centros populacionais, com seus nomes usuais, são a Grande Córdoba, a RM de Rosário, Mendoza, a Gran La Plata, a RM de Tucumán, Salta (Vale de Lerma), o aglomerado Mar del Plata-Batán, a área metropolitana de Neuquén, a Grande Santa Fé, o Grande San Juan e o aglomerado de Neuquén. Apenas este último e a Grande Buenos Aires pertencem a duas províncias diferentes.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap1>

2. Secretária de relações fiscais com as províncias do Ministério do Interior da República Argentina; e consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <silvina.batakis@gmail.com>.

3. Diretor do mestrado de políticas de desenvolvimento da Faculdade de Humanidades da Universidade Nacional da Prata (UNP); e docente titular da UNP e da Universidade Nacional Arturo Jauretche. *E-mail*: <pnarodowski@hotmail.com>.

A hipótese central é que o progresso na conquista da governança metropolitana é quase inexistente, consequência da coexistência do sistema federal com um modelo territorial hierárquico e centralizado, no qual a forte supremacia da Caba prejudica a área metropolitana de Buenos Aires, e isso se reproduz em relação às províncias e ao interior delas. A hipótese é baseada em uma abordagem crítica ao neoinstitucionalismo que apoia a própria ideia de governança metropolitana, uma questão que abordaremos na seção 2.

Então, para expor o problema na seção 3, nos perguntamos se existe uma estrutura legal para lidar com problemas metropolitanos. No nível nacional, a resposta é negativa. Contudo, veremos que existem impulsos para alcançar alguns exemplos de planejamento metropolitano, ainda que muito limitados. Tentamos explicar as razões disso dentro do modelo de federalismo adotado na Argentina.

Na seção 4, faremos o mesmo para as RMs de cinco províncias. Nesse caso, existem algumas experiências positivas em termos de regulamentos, a presença de organizações e algumas competências, mas tudo em estado incipiente. Alguns casos são monitorados em âmbito provincial (Córdoba, Mendoza, Salta) e um, Rosário, por uma cidade central.

Em seguida, na seção 5, abordaremos a Grande Buenos Aires, onde o domínio da Caba sobre sua periferia será usado como uma base para analisar a ausência de uma estrutura legal ou de um órgão responsável por problemas metropolitanos e descrever as ainda muito pobres instâncias de planejamento provincial e os limitados poderes compartilhados de gestão comum: a Autoridade da bacia hidrográfica Cuenca Matanza-Riachuelo (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo – Acumar), a Coordenação Ecológica da Área Metropolitana da Sociedade Estatal (Coordinacion Ecologica Area Metropolitana Sociedad del Estado – Ceamse) e o Mercado Central. Uma explicação é testada a respeito de como a coparticipação tributária legítima e os diferenciais de desenvolvimento explicam os problemas de coordenação existentes.

2 O PONTO DE VISTA CONCEITUAL

A estratégia que gira em torno do estabelecimento de RMs e de outras formas de acordos de gestão entre cidades comandadas por diversas autoridades é abordada em nossa discussão como uma continuidade das aproximações do planejamento urbano funcionalista dos anos 1960, atualizadas a partir do universo teórico neoinstitucionalista, especialmente de organismos internacionais. Recordemos que o otimismo do planejamento já havia sido questionado por economistas críticos e dependentes, como Geisse e Coraggio (1972), Cobos (1982), Castells (1974), Harvey (1977) etc.

Desde a década de 1990, porém, as políticas neoliberais, no contexto da retirada e descentralização do Estado – especialmente nos países federais –, questionam até o planejamento e a proposta de abordagens flexíveis de planejamento estratégico. Paralelamente, o ajuste fiscal impede a manutenção de medidas compensatórias que poderiam minimizar as heterogeneidades entre países e regiões. É por isso que se fortalece no marco da descentralização a proposta das RMs. Podemos dar como exemplo Rojas, Cuadrado-Roura e Güell (2005). Nessa compilação pode-se ver um conjunto de princípios de boas práticas em torno da administração da cidade para alcançar eficiência e competitividade. O trabalho de Lanfranchi *et al.* (2018), que citaremos mais adiante, responde à mesma tradição.

A abordagem que versa sobre o neoinstitucionalismo, na medida em que instituições, padrões, sistemas de delegação de decisões e projetos privados ou do terceiro setor são colocados como centrais, aponta que a eficiência das políticas públicas depende dessas estratégias e das reformas que permitem levá-las a cabo. Os atores da cidade, por sua vez, são concebidos como racionais, integrados a uma sociedade civil que participa em função dos incentivos que essas normas produzem. O processo é realizado por meio da construção e execução de um plano, dentro de esquemas de “governança”.

Segundo Narodowski (2008), a principal crítica a essa perspectiva de análise gira em torno das deficiências no entendimento da origem e evolução das instituições como manifestação das relações de poder e conflito, gerando hierarquias insolúveis na trajetória das instituições. Desse modo, se avança em planos ocultando os problemas da estrutura econômica, da aliança social, das hierarquias etc. Especialmente na questão em que estamos trabalhando aqui, o interesse da cidade central em disciplinar sua periferia está oculto.

O que dizemos, por outro lado, é que a estrutura econômica e social determina um tipo de rede de cidades, composta de RMs, cidades intermediárias etc., e tipos de cidades que condicionam os resultados do processo descrito desde o ponto de partida. Entendemos que a rede e a cidade são atravessadas por setores econômicos e sociais, cada um com seu próprio projeto, contraditórios e em conflito, especialmente em países onde a fragmentação social e regional é tão alta, dando origem a hierarquias rígidas – sobretudo quando essa urbanização gerou, como na Argentina, grandes cidades sob a lógica centro-periferia (Rueda, 1996).

É supérfluo dizer que, como instrumento, a RM não é questionada em si mesma. Pelo contrário, pode ser muito útil. O problema é a concepção neoinstitucionalista. Por isso dizemos que o debate está passando por uma discussão mais geral, que até supera as questões urbanas: a do planejamento

funcionalista e a do neoinstitucionalismo e daqueles que as discutem, colocando problemas estruturais, como acabamos de ver.

A bibliografia neoinstitucionalista mencionada convida a planejar, corrigir problemas técnicos, treinar etc. Segundo o nosso ponto de vista, essas reformas aprofundam os problemas anteriores e não são tecnicamente resolvidas. Para autores como Mbembe (2008), esse é o motivo das pressões secessionistas experimentadas em vários países, uma vez que, em muitos Estados federais, a descentralização serviu para legitimar as diferenças regionais existentes e fortalecer as elites. As autonomias municipais, de alguma forma, também representam um problema para resolver essas assimetrias.

Isso será claramente visto a seguir. O federalismo e as novas constituições nacionais e provinciais deram a províncias e municípios maior autonomia política, para que os setores dominantes dos estados provinciais e locais mais fracos não tenham a obrigação de aceitar docilmente as políticas planejadas pelas províncias ou cidades centrais quando prejudicam sua própria lógica econômica, social e política. Esse fenômeno explica as dificuldades em alcançar uma nova lei de coparticipação, os conflitos como os de La Pampa e Mendoza, a tentativa infrutífera de Rosário de disciplinar seus municípios vizinhos, como também na questão da rejeição dos resíduos urbanos da Caba pelos municípios do conurbano.

O caso argentino é interessante, pois representa um modelo quase extremo de federalismo, com autonomias municipais que sobrepõem às diferenças e às hierarquias sociais entre cidades e espaços urbanos, em um processo que impediu a constituição de acordos entre províncias e entre municípios. Adiante veremos como essa lógica funcionou até agora.

O caso inspira uma linha de investigação mais geral: como avançar na constituição de RMs que envolvem municípios de diferentes hierarquias econômicas no contexto do federalismo e da autonomia municipal, equilibrando interesses conflitantes e tentando fazer a cidade central contribuir.

2.1 A questão metropolitana em nível nacional

Como dissemos, não existe uma estrutura legal para tratar dos problemas metropolitanos em nível nacional e não existe um órgão responsável. Somente Messere e Hoszowski (2004) definiram esses aglomerados em nível nacional, mas para fins de amostragem do Inquérito Permanente às Famílias (Encuesta Permanente de Hogares – EPH). Os poucos projetos legislativos para promover a coordenação também não prosperaram.

O motivo deve ser buscado no tipo de federalismo da Argentina. A divisão política subnacional – além da Caba – é constituída pelas províncias, preexistente

e legitimada pela Constituição Nacional de 1853 e ratificada na reforma de 1994. Como Bazán (2013) afirma, nasce como em muitos outros países, mas sem poder se resolver, com uma força centrípeta, que supõe uma grande importância da unidade nacional, e outra centrífuga, de exigência de autonomia. O autor argumenta que a questão não melhorou com a Reforma Constitucional de 1994. Essa realidade explica a luta entre o Estado nacional que tenta impor sua lógica e as províncias, em uso de sua autonomia formal, para tentar evitá-la. Como afirma Bazán, nos últimos anos o centralismo aumentou, mas disfuncionalmente. As disputas são cada vez mais árduas. Isso será verificado em coparticipação, um problema que será tratado apenas para a Grande Buenos Aires.

No nível nacional, uma das tentativas mais importantes tem sido o Plano Estratégico Territorial (PET), e somente outros planos nacionais ou documentos provinciais semelhantes são referências às RMs e ao restante das regiões, por província, no caso da província de Buenos Aires e Caba, separadamente. Os documentos também são indicativos mais próximos de um planejamento descontínuo.

Em termos de ações concretas, a expressão mais clara de interesse em contribuir para a melhoria das áreas tem sido o Programa de Desenvolvimento de Áreas Metropolitanas do Interior (Programa de Desarrollo de las Áreas Metropolitanas del Interior – Dami), do Ministério do Interior e Transportes, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do orçamento nacional. Esse programa realizou um conjunto de atividades de estímulo em regiões específicas, principalmente para estudo e planejamento, embora também tenha financiado projetos, mas, nesse caso, em acordos específicos com as províncias e a RM. No restante das estratégias de apoio aos municípios, a abordagem é individual ou muito pontual.

2.2 As RMs nas províncias

Como já mencionado, o federalismo argentino é baseado nas províncias. Atualmente existem 24 delas, que são divididas, em um primeiro nível, em departamentos ou municípios e, em segundo nível, onde existem departamentos, em municípios comunais, comunas rurais, comissões de desenvolvimento, conselhos de bairro e comissões municipais. Em algumas províncias, municípios e comunas ou outros são catalogados por população.

A Constituição Nacional Argentina de 1994, no seu art. 123, garante autonomia municipal, que pode ser essencial para a geração de acordos intermunicipais. O artigo sucessivo capacita as províncias para a criação de regiões para o desenvolvimento econômico e social e o estabelecimento de órgãos com poderes para o cumprimento de seus objetivos, gerando a possibilidade de um nível político-administrativo suplementar, ainda que muito pouco utilizado. A autonomia, contudo, deve ser regulada pelas constituições provinciais, visto que as províncias de Buenos Aires, Mendoza e Santa Fé não a reconhecem, enquanto

as outras províncias o fazem – embora em graus variados e em alguns casos de forma tão limitada, que alguns autores afirmam mesmo que essa autonomia não existe nem entre Entre Ríos e Tucumán.

O nível normativo mais inferior é constituído pela carta orgânica municipal de cada província, na qual são regulamentadas as atribuições dos municípios, definidas taxas, direitos e também algo importante: os níveis de descentralização dos impostos provinciais etc. Além dos sistemas de permissões, classificações, licenças e multas. Quando a autonomia não existe ou é muito limitada, a norma e os procedimentos nacionais obviamente condicionam a ação municipal, mas dificilmente alcançam a homogeneidade esperada. As lacunas legais permitem que os municípios, ainda que implicitamente, evitem questões provinciais. Por exemplo, os códigos de ordenamento urbano (COUs) na província de Buenos Aires devem estar sujeitos à aprovação provincial, mas as diferenças entre os municípios são enormes, e a coordenação se torna difícil.

Além dos documentos de planejamento, de características semelhantes às mencionadas em caráter nacional e, se considerarmos as cinco províncias onde as RMs mais importantes são encontradas em termos populacionais e a Grande Buenos Aires, vemos que o progresso foi maior, mas limitado. Na Grande Córdoba, as tentativas foram levadas a cabo pela província, com um dos avanços mais claros: o Plano de Uso de Rodovias e Terras. Com a adesão e o uso dos municípios nas COUs escassos, no entanto, o mais preocupante é que o plano não é usado pela cidade de Córdoba. Quanto às agências, o Instituto de Planejamento (Iplan) foi criado no nível provincial, existindo um semelhante no município de Córdoba, que possui poucos recursos orçamentários e não é muito operacional.

Mendoza também desenvolveu o chamado plano provincial de ordenamento territorial (PPOT), que possui lei de mobilidade, com sinais para a RM; como nos casos anteriores, embora os códigos de construção sejam municipais. Os regulamentos provinciais promovem os consórcios para a Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos (Girsu) ainda sem conformação. Atualmente, no nível da RM da Grande Mendoza está a Unicipio, entidade provincial com participação municipal, mas com atividades de planejamento não centrais.

A região da Grande Tucumán, assim como Mendoza e Córdoba, tem planos metropolitanos apresentados pelas províncias e COUs municipais. Apenas em San Miguel e Yerba Buena há uma mesa de coordenação, embora com pouca atividade. Em Gran Salta, ocorre o mesmo: planos metropolitanos provinciais e COU somente na cidade de Salta. A lei propunha a formação de consórcios de resíduos sólidos que não funcionaram, e existe um comitê de bacia hidrográfica que não conta com participação municipal. Além disso, existe um conselho econômico e social de escala provincial.

A região de Grande Rosário apresenta um modelo que parte da cidade e não da província, o Plan Estratégico Rosario Metropolitana (Perm), que envolve outros municípios, mas apenas formalmente. Existe um órgão consultivo da Ente de Coordinación Metropolitana (Ecom), com uma forte presença de Rosário. Esses casos têm uma forte participação da sociedade civil. A lei provincial promove um consórcio de resíduos sólidos, que entretanto não é muito ativo. A Lei Provincial de Transporte promove unidades executivas interjurisdicionais que não funcionam.

3 CABA, PROVÍNCIA DE BUENOS AIRES E GRANDE BUENOS AIRES

3.1 Definição

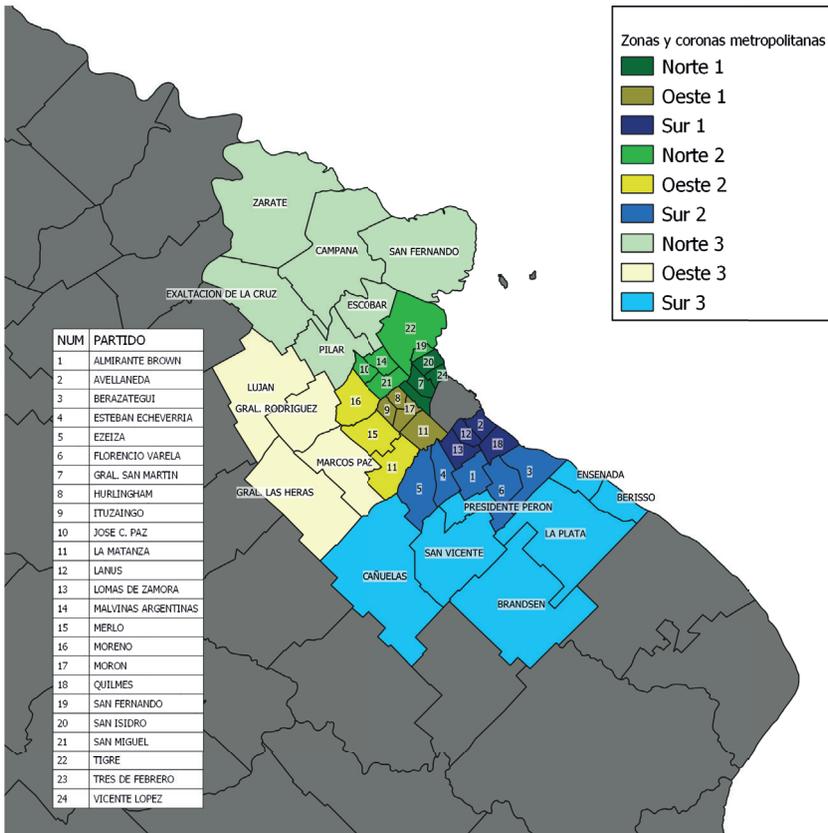
Para definir a área em análise, seguiremos a definição do Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (Indec). Grande Buenos Aires: cidade de Buenos Aires mais a parte que será chamada de área metropolitana de Buenos Aires.

A Grande Buenos Aires possui 24 zonas: Lomas de Zamora, Quilmes, Lanús, General San Martín, Três de Fevereiro, Avellaneda, Morón, San Isidro, Malvinas Argentinas, Vicente López, San Miguel, José C. Paz, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Almirante Brown, Merlo, Moreno, Florencio Varela, Tigre, Berazategui, Esteban Echeverría, San Fernando e Ezeiza. Deve-se esclarecer que, antes das divisões realizadas, o número de municípios era dezenove. Subsequentemente, foram adicionadas as áreas geográficas mais próximas dos municípios de Escobar, Pilar, San Vicente, Cañuelas, Gral – Rodríguez, Maros Paz e Presidente Perón.

A RM de Buenos Aires também é composta por Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltação da Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, La Plata, Lobos, Luján Marcos Paz, Mercedes, Navarro, San Vicente e Zárate.

MAPA 1

Área metropolitana de Buenos Aires



Fonte: Propuestas para el Área Metropolitana de Buenos Aires (PropAmba). Disponível em: <<https://propamba.wordpress.com/amba/que-es-el-amba/>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2 O predomínio da cidade central

A Grande Buenos Aires foi construída com uma lógica na qual predomina uma cidade central e uma periferia que emerge como suporte para uso residencial primeiro e atividades industriais depois, com um sistema de circulação concomitante. Com uma abordagem estruturalista, Narodowski (2007) mostra que a forte desigualdade social gerada pela estrutura econômica argentina também tem reflexo na complexa divisão territorial da Grande Buenos Aires.

Na cidade central, o eixo das principais atividades da vida institucional era, inicialmente, o centro do processo de industrialização e o surgimento de outras atividades. A industrialização se expandiu para o primeiro colar, no entorno da

cidade central. O uso do solo para esse fim e para fins residenciais acompanhou naturalmente esse processo, tanto nos bairros de classe alta e média quanto nos bairros marginais.

Segundo Duarte (2006), o Código de Planejamento Urbano (CPU) da cidade de Buenos Aires, de 1977, modificado em 1985 e 2000, e os principais projetos ratificaram esse esquema, principalmente se observados o complexo dos escritórios da Catalinas Norte e o complexo habitacional de Lugano I. Identificamos que a região sul é o destino da indústria e de outros grandes estabelecimentos; e que a região norte está habilitada para investimentos imobiliários de alto preço. Convém lembrar que, durante a ditadura, houve a construção de uma série de infraestruturas – incluindo rodovias – e a expulsão de famílias de bairros precários, estratégias que ratificam o percurso exposto. O código urbano tornou a cidade mais cara, e as obras foram concedidas a grandes empresas. Além disso, as novas infraestruturas tiveram um forte impacto em termos de famílias afetadas, especialmente no sul, descoordenando os municípios vizinhos (Canese, 2013).

Em relação à maneira caótica pela qual a periferia foi povoada, a explicação também deve ser procurada nos regulamentos, especialmente no vácuo regulatório anterior aos anos 1970, que deu origem ao mecanismo de laticínios até os anos 1960 e à Lei Provincial nº 8.912, de planejamento territorial e uso de solo, tão questionado. Seu objetivo era justamente limitar o processo de subdivisão de terras anteriores (Ríos, Rocca e Bono, 2008). O processo se deu, contudo, sem prestar atenção à necessidade de resolver o problema da habitação social.

A referida lei gera parâmetros para o uso do solo e delega aos municípios a principal responsabilidade pelo ordenamento territorial. Desde então, essas ferramentas geralmente são feitas de modo regulatório, como delimitação preliminar de áreas, zoneamento de acordo com os usos ou um “plano de ordenamento”. Essas regras e suas modificações ou exceções estão sujeitas à aprovação da agência provincial. Ríos, Rocca e Bono (2008) dirão que muitos municípios implementam regulamentações que não se enquadram exatamente na lei, gerando problemas nas aprovações.

No estágio do capitalismo globalizado e devido ao processo de abertura e desregulamentação experimentado desde 1989, um *boom* de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) foi gerado em várias áreas da cidade. A Caba tentou acompanhar esse processo, dando conta das mudanças globais e dos novos discursos: surge a proposta do Plano Urbano Ambiental (Plan Urbano Ambiental – PUA) de 1997, quando Buenos Aires já era uma cidade autônoma, com uma série de objetivos de modernização, mas também de equidade e integração regional. Esse plano, contudo, nunca foi aprovado, nem obviamente estava incorporado a um respectivo COU. A cidade viveu o *boom* imobiliário, e a partir desse período

se deu a reconversão de Puerto Madero. Ainda que os problemas sociais graves persistam no sul, Duarte (2006) diz que a cidade de Buenos Aires possui uma estrutura urbana bastante homogênea.

Em 2008, o PUA, exigido pela Constituição, é finalmente aprovado na Caba. Trata-se da Lei nº 2.930. Assim, o plano apresentou elementos positivos, mas deu ampla margem ao gerente, por isso não parecia um código definitivo.

O novo código foi aprovado em dezembro de 2018, após um processo participativo e com critérios de sustentabilidade, previsibilidade e transparência, promovendo arquitetura inclusiva e dando legitimidade às comunidades. Baldiviezo e Sánchez (2018) questionam que ele não responde a nenhum modelo territorial e não contempla os problemas mais urgentes. Os autores o definem como “um resgate para corretores imobiliários”; por outro lado, asseguram que ele não garante a integração sociourbana das comunidades. Afirma-se também que as críticas não foram ouvidas na audiência pública (Fuentes..., 2018).

Na província de Buenos Aires, para esta etapa, o importante é o surgimento de uma nova centralidade em direção ao norte. De acordo com Narodowski (2007), o *boom* imobiliário ocorre nas áreas centrais e ao norte da Caba. Nessa direção e para o oeste está localizada boa parte das 450 urbanizações fechadas construídas naquela década. Essa lógica não foi ratificada por novos regulamentos na província de Buenos Aires, mas, como na Caba, pelo efeito do processo de abertura de investimentos estrangeiros e privatizações.

Em nosso texto já mencionamos esse processo mostrar que não estamos na presença de uma cidade central – menos sua periferia – com grandes nichos pós-londrinos, mas diante de uma cidade dependente. Ao mesmo tempo, continua o deslocamento das atividades secundárias, do terciário simples e das funções residenciais para o segundo e terceiro colar da Grande Buenos Aires.

Nos primeiros anos dos anos 2000 não houve mudanças nos regulamentos ou procedimentos. Em 2008, surge a Comissão Interministerial de Planejamento Urbano e Territorial (Comisión Interministerial de Ordenamiento Urbano y Territorial – Ciout), formada pela Diretoria de Planejamento Urbano e Territorial (Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial – DPOUT) do Ministério de Infraestrutura, pela Subsecretaria de Assuntos Municipais do Ministério do Governo e pela Agência Provincial de Desenvolvimento Sustentável, para facilitar a aprovação do uso do solo. A iniciativa, contudo, parece não ter funcionado e foi desativada.

Em 2013, a província de Buenos Aires aprovou a Lei Provincial nº 14.449, sobre acesso justo ao *habitat*. Embora seja uma norma muito importante, houve alguma decepção pelo fato de não modificar a Lei nº 8.912 centralmente.

Nesse processo, as diferenças notáveis foram se consolidando entre ambas as cidades. Em 1960, a Caba tinha 2.966.634 de habitantes. Sua taxa média de crescimento populacional desde o último censo está bem abaixo da média nacional, sendo o primeiro de 0,2% e o último de 1,1%. Essas taxas resultam em uma queda na participação da população, que em nossa série estudada passou de 8,1% em 2004 para 7,1% em 2018. Por seu turno, a província de Buenos Aires, que hoje concentra 39% da população do país, possuía, em 1960, 6.766.108 de habitantes. No ano de 1960, a população da província de Buenos Aires mais que dobrou em relação à população da cidade de Buenos Aires; e em 2018, mais que quintuplicou a população da Caba, o que fez com que a província de Buenos Aires, em termos nacionais, aumentasse sua participação de população de 33,8% em 1960 para 39,8% em 2004, atingindo 40,1% em 2018.

Embora não existam dados homogêneos consolidados em nível nacional, as séries de dados de cada uma das jurisdições representam uma participação de 19,3% no produto interno bruto (PIB) da Caba, calculando-se a média dos anos 2004-2017. A participação média nesses anos da província de Buenos Aires foi de 35,3%. No entanto, dimensionado com a população e a preços de 2004, usando o índice implícito de preços do PIB, observa-se que, em relação à riqueza da Caba, o PIB *per capita* tem sido, em média, 2,5 vezes o nacional e quase 3 vezes o da província de Buenos Aires. Quanto aos domicílios com necessidades básicas insatisfeitas, em 2010, 6% deles se encontravam na Caba contra 8,1% da província de Buenos Aires e 12,7% da área metropolitana de Buenos Aires. Segundo Di Virgilio e Rodríguez (2013; 2018), o *deficit* habitacional da Grande Buenos Aires é o mais alto do país, com 28,3% – 83,2% correspondendo aos 24 municípios da província de Buenos Aires e 23% desse total à Caba. Sem a cidade central, o conurbano tem um *deficit* de 41,8%.

3.3 Institucionalidade

3.3.1 Regulamentos, agências e planejamento na Caba

Devemos começar dizendo que a Constituição Nacional de 1994 prevê que a cidade de Buenos Aires tenha um regime de governo autônomo, com um chefe de governo eleito diretamente pelo povo da cidade.

A Constituição da Caba de 1996 cria as comunas, uma instituição não planejada – como os municípios da província de Buenos Aires –, pela Constituição Nacional. Foram concebidas como uma unidade de gestão política com competência territorial. Existem quinze comunas, com populações que variam de 150 mil habitantes a aproximadamente 250 mil. Elas se dividem entre exclusivas e concorrentes, e suas competências são planejamento, execução e controle. Entre as primeiras estão a manutenção de estradas secundárias, terciárias

e espaços verdes; também foi planejado o desenvolvimento de um programa de ação com seu anteprojeto de orçamento e outras propostas legislativas etc. As duas últimas, execução e controle, são quase concorrentes. Os limites para as atribuições de cada uma delas são os da Lei do Orçamento. Diferentemente dos municípios, as comunidades não podem criar recursos ou tomar empréstimos, portanto, dependem do orçamento da cidade. Eles têm um governo eleito por sufrágio e uma estrutura administrativa limitada (Villarreal, 2016).

Além dos planos nacionais, existem também os planos estratégicos, realizados pelo Conselho de Planejamento Estratégico (Consejo de Planeamiento Estratégico – CoPE) um organismo formalmente participativo, embora muito discutido. O documento mais importante até agora é o *Plan Estratégico Buenos Aires 2016* (CoPE, 2011), no qual está definido que a maioria dos eixos é particular da cidade, exceto um, relacionado à sua relação com a RM de Buenos Aires. O PUA é de responsabilidade de outro órgão: o Conselho Consultivo do Plano Urbano. Os funcionários da CoPE participaram desses debates, mas sem assumir uma posição oficial das entidades, com uma grande desconexão.

No que se refere à priorização de projetos de infraestrutura, a tarefa depende da Secretaria de Planejamento, Avaliação e Coordenação de Gestão, responsável pelo Plano de Ação e pelo Plano de Investimentos, ainda que faça parte do âmbito orçamentário.

3.3.2 Regulamentos, agências e planejamento na província de Buenos Aires

Como já foi dito, a Constituição Nacional Argentina de 1994 garante a autonomia municipal e até fortalece a criação de regiões e seus órgãos. Também foi mencionado que a província de Buenos Aires está entre as províncias que rejeitaram essa autonomia em suas constituições.

A província de Buenos Aires é dividida em 135 partes (ou municípios), as quais não têm uma categorização especial. Para fins eleitorais, são agrupadas em oito seções. Embora os municípios da área metropolitana de Buenos Aires tenham uma população mais numerosa e uma participação muito maior do que o restante dos municípios em questões produtivas, a Constituição Provincial atribui uma maior representação relativa no Poder Legislativo da província aos municípios do interior. A coparticipação no imposto municipal também prejudica o conurbano, embora este tenha parcialmente compensado esse problema.

A Constituição Provincial de 1994 confere a administração de serviços locais aos municípios, mantendo para si o restante, incluindo segurança, educação, saúde, meio ambiente e habitação social, entre outros.

A regra que rege a ação municipal é a Lei Orgânica dos Municípios de 1958, única para todos os municípios. Como pode-se ver, é uma lei antiga e sem uma visão integral e moderna do papel atual dos municípios. Ela permite a formação de consórcios entre vários municípios, ou entre um ou mais municípios da nação, da província ou de outras províncias, também para estabelecer sociedades anônimas com participação majoritária do Estado. Uma questão a ser observada é que a província possui várias regionalizações que têm finalidades operacionais diferentes.

De acordo com a referida norma – como a Constituição Provincial –, o município exerce autoridade sobre as ruas, seu traçado etc., tombamento e trânsito, transporte, operação de estabelecimentos comerciais e industriais, matadouros e mercados, planos de ocupação de terras, normas de construção, higiene e coleta, tratamento de resíduos sólidos, drenagem pluvial e serviços públicos de transporte de passageiros e iluminação. Os municípios também são responsáveis pela gestão dos Centros de Atenção Primária à Saúde (Caps) e, em alguns casos, dos hospitais. Alguns municípios, como Mar del Plata e La Plata, têm escolas próprias. Em 2014, a segurança municipal foi adicionada às competências da província.

Os regulamentos municipais que regulam essas responsabilidades devem se basear nas regras da província. Mesmo um conjunto de procedimentos deve passar por agências provinciais.

A Lei nº 8.912, de 1977, parcialmente modificada em 1983 e 1987, atribui aos municípios a responsabilidade pelo planejamento do território, impondo uma série de parâmetros que condicionam o planejamento do município. Os COUs e suas modificações devem ser aprovados pela província. Em seguida, outros regulamentos provinciais definirão parâmetros ambientais e também a instalação de indústrias.

Um intendente e um conselho deliberativo, cujo número de membros é calculado em relação à população da região, têm a missão de emitir ordens que regulam a operação do distrito: definir o orçamento, fazer gastos, designação de pessoal, concessão de serviços públicos etc.

Para garantir suas competências, há a coparticipação municipal e a possibilidade de captação de recursos. Os tradicionais – embora com nomes diferentes – são a Taxa de Iluminação, Varredura e Limpeza e a Taxa de Inspeção, Segurança e Higiene. Em 2003, foi instituído o Programa de Descentralização Administrativa Tributária, atribuindo a administração do Imposto Imobiliário Rural e do Imposto de Renda Bruto aos municípios. Os municípios recebem 20% dos recursos do primeiro e 22% do segundo. O imposto para automóveis também foi descentralizado. Em 2006, foi criado o Fundo de Fortalecimento de

Programas Sociais e Saneamento Ambiental, com as mesmas fontes, que devem ser alocadas em 80% para assistência social e 20% para tratamento de resíduos.

Em relação ao planejamento, o PET da província de Buenos Aires estava de acordo com o que foi dito para os documentos gerais. A área metropolitana de Buenos Aires é considerada uma questão importante. Ao mesmo tempo que o PET foi apresentado, surgiram as diretrizes estratégicas para a RM,⁴ documento que contém um excelente diagnóstico e diretrizes claras. Com essa base, procedeu-se à construção de cenários, pressupondo-se que exista um número limitado de problemas e, em cada caso, um dilema. Assim, as respostas possíveis dependerão do contexto (recente, possível e com reconversão produtiva e desenvolvimento social). No final, uma proposta específica é alcançada. Naturalmente, não houve participação de representantes da Caba.

Em 2014/2015, o Ministério da Economia realizou um trabalho com perfil semelhante, o documento denominado *Programação de Desenvolvimento Territorial*. O trabalho inclui possíveis regionalizações, a questão do meio ambiente, um diagnóstico da economia provincial nos últimos anos e suas cadeias produtivas, um diagnóstico da infraestrutura na província e de suas demandas e uma elaboração em nível regional. A área metropolitana de Buenos Aires é dividida em três sub-regiões. Propõe, ainda, uma breve matriz de programação, na qual é feita uma tentativa de relacionar diagnóstico, programas existentes, necessidades, modelo de desenvolvimento e novos projetos propostos. Embora haja expressões sobre a necessidade de elaborar uma estrutura lógica com elementos de ruptura estrutural, a matriz não mostra isso, nem avanços em termos práticos, refletindo a priorização. O documento serviu de base para o ajuste do Programa Provincial de Desenvolvimento (PPD), uma das linhas de financiamento da província, sob o Ministério da Economia, que apoiou alguns projetos de infraestrutura nos municípios destinados à criação de empregos e ao aumento das capacidades produtivas locais.

Os planos locais da Grande Buenos Aires são poucos e, com exceção de três, muito antigos. As propostas estratégicas estão enquadradas na RM de Buenos Aires, mas são específicas dos municípios.

De qualquer forma, o processo orçamentário da província não contém nenhum estágio explícito de priorização de projetos, seja por planejamento ou por outros meios, o que forçaria um trabalho de coordenação entre os ministérios que parece difícil. Os documentos mencionados não fazem parte dos processos de tomada de decisão; apenas muito tangencialmente.

4. Disponível em: <www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/planurbana/Lineamientos_RMBA.pdf>.

4 FUNÇÕES PÚBLICAS DE INTERESSE COMUM E SEUS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

4.1 A Acumar

A bacia de Matanza-Riachuelo está localizada na Caba e em Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo e San Vicente, na província de Buenos Aires. Possui 64 km de extensão e 3,5 milhões de habitantes, com um grande número de empresas industriais, historicamente gerando poluição de grandes proporções.

A Acumar surge – pela Lei Nacional nº 26.168, de 2006, Lei nº 13.642 da província de Buenos Aires e Lei nº 2.217 da cidade de Buenos Aires – como entidade autárquica, de direito público interjurisdicional, integrada pela cidade de Buenos Aires, pela província de Buenos Aires e pela nação, cujo principal objetivo é o saneamento desse território. Para isso, goza de amplos poderes sobre o setor, tais como o gerenciamento de águas residuais e serviços de esgoto no âmbito do Plano Abrangente de Saneamento Ambiental e do Plano Diretor de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos Urbanos.

A agência possui uma presidência, três diretorias gerais e um conselho de administração composto por oito membros, três de nível nacional, dois representantes da província de Buenos Aires e dois representantes da Caba.

Há também o Conselho Municipal, composto por um membro para cada administração local, a Comissão de Participação Social e a Unidade de Planejamento Estratégico. As mesas de trabalho de bairro funcionam. Também possui financiamento próprio, especialmente do governo nacional (a lei estabeleceu um fundo de compensação) e empréstimos internacionais. Sobre a relação com o contexto, a Acumar deixou de incentivar a participação, principalmente nos últimos anos.

Em 2008, a Suprema Corte emitiu uma decisão, sobre o estado da bacia hidrográfica, que responsabilizava o Estado Nacional, a Província de Buenos Aires, a Caba, 44 empresas e 14 municípios da província de Buenos Aires. Além de exigir saneamento, formou um órgão colegiado de supervisão com importantes figuras da sociedade civil e exigência de reuniões e assembleias regulares. Em 2009, foi criada na província de Buenos Aires a Comissão Interministerial da Bacia do Rio Matanza-Riachuelo. Nesse ano, foi lançado o Plano Global de 2009 (Acumar, 2010), sem a participação formal dos municípios da província de Buenos Aires ou da sociedade civil, embora, de acordo com a agência, com base no histórico documental de diferentes autorias, duzentos profissionais de todas as três jurisdições tenham participado. A mesma metodologia estaria presente em um documento de 2016.

Existe um certo consenso de que a agência fez algum progresso na auditoria, mas não foi capaz de executar uma política abrangente que incluísse regulamentos e processos administrativos em cada área em que deveria intervir de acordo com a decisão. Quanto à coordenação entre os membros, alguns projetos isolados são mencionados, por exemplo, na questão da habitação. Talvez o ponto em que houve maior falta de coordenação tenha sido na ordenação ambiental do território. Uma resolução de 2017 foi fortemente questionada pelos ambientalistas por ser considerada retrógrada. Em seguida, um juiz federal pediu para resolver o problema das emissões de gases e emitir relatórios realistas. Esse tipo de confronto judicial parece ser a norma (Rocha, 2019). Saneamiento... (2016) diz que no final de 2016 a decisão foi violada em 80% dos casos.

4.2 A Ceamse

A conformação dos aterros sanitários nos municípios da Grande Buenos Aires começa entre 1968 e 1969, com uma experiência-piloto do Departamento de Saneamento Ambiental do Ministério da Saúde da Nação, com resíduos dos municípios de San Isidro, Lomas de Zamora e Avellaneda, que depois de um tempo haviam atingido seus limites. Além disso, foi planejado um anel viário para a RM, o qual, após vários altos e baixos, seria o Caminho do Buen Ayre, inaugurado em 1982.

Em 1977, foi criada a Ceamse, empresa estatal constituída igualmente pela Caba e pela província de Buenos Aires. A instituição possui um conselho de quatro membros eleitos por uma assembleia, sob proposta dos dois parceiros. O orçamento decorre de uma contribuição de partes iguais, da Caba e da província de Buenos Aires, e do pagamento dos municípios por tonelada, valor este que é maior para a Caba.

Naquela época, os incineradores de resíduos que trabalhavam na Caba foram fechados e demolidos, e as estações de transferência foram construídas. Ao mesmo tempo, a reciclagem do antigo depósito de cinzas e lixo da cidade começou a implantar o atual Roca Park. Até 1979, foram inaugurados os aterros sanitários de Bancalari, San Fernando, Villa Dominico, Avellaneda e González Catán, em Matanza. Em 1982, a Ensenada começou a operar.

De acordo com a Ceamse, em 1978 foi emitido um decreto-lei pelo qual os municípios da área metropolitana de Buenos Aires tinham que fazer a disposição final de resíduos sólidos urbanos exclusivamente pelo sistema de aterro sanitário da estatal.

A reforma da Constituição da Nação de 1994 deu às províncias e aos municípios maior responsabilidade nas questões ambientais. A Lei Nacional nº 25.916/2004 definiu a estrutura geral; a Lei nº 1.854/2005 da Caba e a Lei

nº 13.592/2006 da província de Buenos Aires estabeleceram os regulamentos específicos (Taborda, 2008). A lei da província de Buenos Aires define que cada município é responsável pela gestão dos resíduos gerados em seu território e propõe a criação de polos, uma estratégia que não prosperou conforme o esperado. O padrão também exigia uma redução na produção, e muitos municípios tentaram várias estratégias para reduzir a quantidade de resíduos, com poucos resultados animadores. A Caba iniciou uma estratégia de desperdício zero e, em 2002, outra lei estipulou a estrutura legal para a coleta e a reciclagem.

Hoje, a Ceamse recebe lixo municipal (domiciliar, de varredura e limpeza de ruas e de poda) da cidade de Buenos Aires e de 31 municípios de Buenos Aires conurbano – geralmente após o serviço de coleta e transporte de operadores privados, embora os municípios usualmente possuam mecanismos paralelos próprios. A entidade também é responsável pelo cuidado com o meio ambiente de todos os tipos (Lanfranchi *et al.*, 2018).

Os resíduos provenientes dos municípios do conurbano entram diretamente nos centros de disposição final. No caso da cidade de Buenos Aires, por sua vez, os caminhões transportam os resíduos coletados para uma das três estações de transferência, atualmente operadas pela Ceamse e localizadas em pontos estratégicos: Pompéia, Flores e Colegiado.

O Centro de Disposição Villa Domínico foi substituído pelo Norte III, de José León Suarez – e depois em parte pelo de González Catán. Em 2008, a Ceamse começou a operar uma estação de transferência e transporte associado, localizada no Parque Industrial do Município de Almirante Brown, onde chegam os resíduos de Almirante Brown, Florencio Varela, Berazategui e Presidente Perón. Os municípios não recebem dinheiro em troca, apenas são isentos de efetuar pagamentos à Ceamse.

Embora tenha havido progresso, ainda existem vários problemas. Em Ensenada, o conflito surge fortemente em 2004, em torno da construção de uma estação de tratamento de resíduos e da expansão do aterro. Após várias falhas, foi assinado um acordo com os demandantes com uma série de requisitos, o mais importante, que nenhum lixo seja recebido de municípios localizados a mais de 20 km de distância. Também tem sido muito difícil conseguir que a entidade cumpra a decisão. Além disso, entre 2010 e 2013, a construção de uma estação de tratamento no município de La Plata falhou. Em 2014, o Supremo Tribunal de Justiça convocou uma nova audiência para tratar das violações. O fechamento ocorreu em 2019, mas a estação de tratamento não foi construída.

Em González Catán, o conflito surgiu em 2006. Houve manifestações, e o fechamento foi anunciado.⁵ Odores fortes, fogo e patologias respiratórias incomuns foram denunciados. Em 2007, foi verificada a presença de cromo, e o Supremo Tribunal de Justiça da Nação decretou o fechamento do local, sem o conseguir (Vargas e Bertrán, 2015). Hoje, a maioria dos resíduos vai para o Norte III, San Martín, em um nível muito preocupante. Além disso, existem inúmeros lixões a céu aberto, e os municípios da Grande Buenos Aires se opõem à construção de novos aterros sanitários.

4.3 A Corporação do Mercado Central

A Corporação do Mercado Central é uma entidade criada por acordo em 1967, entre o governo nacional, o governo da Caba e o governo da província de Buenos Aires, todos com 33% de participação. Minsky, Rafael e Pascucci (2009) afirmam que o objetivo real da organização era retirar os mercados da cidade de Buenos Aires, remetendo a 1984. Possui um conselho formado por três membros, um por parceiro. Em 2002, foi criado o Conselho Consultivo, composto por no máximo doze membros, incluindo municípios.

Trata-se do principal centro de *marketing* de frutas e legumes do país e um dos mais importantes da América Latina. Ocupa 640 ha e concentra cerca de 700 empresas atacadistas. É uma área muito complexa, que geralmente recebe reclamações de todos os tipos, desde problemas de limpeza, trabalho infantil, negócios espúrios até corrupção.

4.4 Agência Metropolitana de Transportes

A província de Buenos Aires possui cerca de 41 mil quilômetros de rotas nacionais e provinciais (próximas às ruas municipais) que convergem na Caba, com diferentes sistemas de gestão do transporte. Para resolver a necessidade de conexão, nasceu em 2012 a Agência Metropolitana de Transportes (ATM) – embora isso só tenha sido ratificado pelas outras duas jurisdições em 2014 como órgão consultivo, com um conselho de administração que tenha um representante do governo nacional, outro do governo da província e outro do governo da Caba. Deve ser financiado igualmente, e seu estatuto inclui a possibilidade de gerenciar empréstimos.

Nos anos 1990, algo semelhante foi tentado com a Autoridade Metropolitana de Transportes, que deveria ser um órgão autárquico composto pelas três jurisdições (nação, província de Buenos Aires e Caba). Em seguida, foi criada a Entidade Coordenadora de Transportes Metropolitanos (Ente Coordinador del Transporte Metropolitano – Ecotam) que também não funcionou.

5. Disponível em: <<https://ejatlas.org/conflict/ceamse-y-el-conflicto-por-la-gestion-de-los-residuos-en-buenos-aires-argentina>>.

Desde a sua origem, foi apresentado um plano de cinco anos que incluía uma série de projetos importantes (os viadutos Metrobus La Matanza e Belgrano Sur, San Martín e Mitre; recuperação da linha P1 da antiga companhia ferroviária provincial), mas essas obras foram originalmente abordadas à margem do órgão. Em 2016, houve um relançamento em que as obras que já estavam em andamento foram destacadas, e novos projetos foram anunciados, talvez os mais importantes: a Rede Regional Express para conectar através de túneis – especialmente na Caba – os diferentes serviços ferroviários, também novos *metrobuses* e centros de transbordo (Se Puso..., 2016). O atual Plano Diretor reflete esses projetos. O *site* oficial parece não refletir uma atividade permanente, além de alguns *workshops* sobre tópicos específicos.

5 A POTENCIALIZAÇÃO DE DIFERENCIAIS: COPARTICIPAÇÃO FEDERAL SECUNDÁRIA E DISTRIBUIÇÃO MUNICIPAL

O regime federal da Argentina configura um sistema de distribuição de recursos entre as unidades jurisdicionais do Estado: o governo central e os governos provinciais que legitimam, especialmente em detrimento da província de Buenos Aires, os diferenciais econômicos e sociais expostos. Além do que é coletado por meio da coparticipação, existem nas províncias sistemas tributários próprios, e muitos mecanismos de distribuição *ad hoc* coexistem, com transferências não automáticas e/ou condicionais que tornam o sistema extremamente complexo. Além disso, as províncias também compartilham uma porcentagem dessa coleção para os municípios com suas próprias heterogeneidades.

O regime atual foi implementado pela Lei nº 23.548/1988 (Lei de Coparticipação Tributária Federal), que estabeleceu a distribuição de recursos primários (entre a nação e as províncias) e secundários (entre as províncias). De acordo com Canese (2013), passou de uma situação em que a nação recebeu 82,5%, em 1935, para uma em que o percentual caiu para 79% na década seguinte. Depois, houve uma diminuição para 54%, em 1964. Posteriormente, a Lei nº 20.221, de 1973, estabeleceu que a nação deveria manter para si 46,7%; a lei de 1981, 48,5%; e a lei de 1988, 42,34%. Por sua vez, deixou 2% para distribuir entre Buenos Aires, Chubut, Neuquén e Santa Cruz e 1% para estabelecer o Fundo Nacional de Contribuição do Tesouro das províncias. Deve-se ter em mente, porém, que isso ampliou a lista de impostos que compõem a massa tributária coparticipativa, chegando até aos que poderiam ser criados após a aprovação da regra e, ao mesmo tempo, nasceram com atribuições específicas que ainda vigoram.

Então, a Lei de Coparticipação Tributária Federal passou por várias intervenções diretas e indiretas. Até o momento existem 156 intervenções regulatórias, que incluem várias modificações da base de coparticipantes e

diferentes retrações que não mencionaremos devido a problemas de espaço. Elas geraram ações judiciais, algumas resolvidas recentemente, em 2015.

Quanto à distribuição de recursos entre as províncias, a Lei nº 23.548/1988 abandonou todos os critérios explícitos para o estabelecimento de coeficientes de distribuição. Os novos coeficientes foram baseados nas distribuições efetivamente feitas durante o período 1985-1987, o que legitimava um declínio nos valores que a província de Buenos Aires iria receber.

Uma questão que merece ser abordada separadamente é o Fundo Conurbano de 1992, que representava 10% do imposto de renda, mas com o tempo foi sendo desatualizado. Outra questão é o tratamento da Caba. Embora a Constituição Nacional de 1994 tenha estabelecido que o capital teria um regime de governo autônomo, foi apenas entre 2002 e 2003 que ele foi comparado com o procedimento de transferência automática de fundos coparticipáveis, com 1,40%. Esse coeficiente foi modificado em 2016, subindo para 3,75%; em 2018 passou para 3,50%, com base em uma comparação necessária com o restante das jurisdições subnacionais.

O impacto de ambas as questões tem sido importante. No caso da Caba, o aumento do coeficiente de participação é notável na série em estudo, medida em termos de PIB e de transferências *per capita* medidas em valores de 2004 com o índice implícito de preços do PIB.

No caso da província de Buenos Aires, a evolução ocorreu da seguinte forma: a parcela do PIB permaneceu em torno de 1,2% e 1,3%. A participação de 1,5% foi o resultado das modificações descritas na seção anterior, com o ano de 2011 apresentando a menor participação de todas.

Desde as últimas mudanças, e comparando as duas jurisdições, observa-se que até 2015 – graças ao início do Fundo Conurbano e depois à normalização do fluxo –, os recursos transferidos em termos *per capita* a preços constantes de 2004 eram mais altos a favor dos habitantes da província de Buenos Aires. Com a última reforma, essa posição se inverteu, sendo favorável aos habitantes da Caba.

Em 2004, a participação da província de Buenos Aires foi de 21,3% e em 2018, de 20%. Diferentemente, a Caba passou de 1,9% em 2004 para 5,3% em 2018. Os diferenciais populacionais e sociais descritos não são confrontados pelo sistema de transferência automática. Foram, contudo, bastante legitimados e reproduzidos.

Esses diferenciais são reproduzidos na coparticipação municipal, o sistema de transferências da província para os municípios. É determinado na província de Buenos Aires por um regime geral (58%), com base na população, na coleção potencial, na influência da área; um regime de saúde (37%), influenciado por

indicadores de quantidade e complexidade da oferta de serviços; e um regime de ação social (5%). A renda de coparticipação *per capita* beneficia claramente os municípios do interior, e é essa a origem dos problemas de desinvestimento de conurbano, o que, por sua vez, explica suas diferenças com a Caba. No final, quem recebe mais fica com vinte vezes menos.

Se não é a nação que resolve a disparidade com seus próprios fundos, a Caba – que é mais capaz de fazê-lo – não o fará voluntariamente, a lógica de sua representatividade interna o explica. A província de Buenos Aires e os municípios da área metropolitana de Buenos Aires só podem investir em algumas questões urgentes. Dificilmente podem contribuir para a solução de problemas de longo prazo. É por isso que o planejamento conjunto é uma exceção.

5.1 Descoordenação e desigualdade: os orçamentos para investimento na Grande Buenos Aires

Deve-se dizer que há muito pouca informação em obras específicas nos orçamentos, que também geralmente não são cumpridos. A maioria dos projetos é realizada por cada jurisdição, por conta própria ou em relação ao governo nacional.

O investimento real direto total (Inversión Real Directa – IRD) é executado em todo o país pelas três jurisdições. Segundo Capello e Diarte (2013), a atualização sintetizada era de 4% do PIB em 2011, 4,7% em 2012 e 3,3% em 2018.

Em 2012, as províncias investiram 55% do total e a nação, 35%. Em 2017, foi aprovada uma participação de 52% e 28%, respectivamente, e os municípios aumentaram seu peso relativo. Na província de Buenos Aires, a contribuição da nação foi menor, tendo passado de 33% em 2012 para 31% em 2017 (Blanco, 2018). Esses dados coincidem com os fornecidos pelo orçamento de 2020.

Os dados *per capita* são importantes. Capello e Diarte (2013) mostram que em 2011 a província de Buenos Aires atingiu uma média anual de US\$ 3.343, cerca de US\$ 90 *per capita*, enquanto a Caba tinha US\$ 14.900 (US\$ 385 *per capita*), garantindo 49% desse total com recursos próprios, ao passo que a província de Buenos Aires alcançou 15%. O IRD *per capita* da província de Buenos Aires, financiado com seu orçamento, totalizou AR\$ 308 (US\$ 31) em 2015, para AR\$ 1.259 (US\$ 32) em 2018. A Caba, sempre em alta, foi de AR\$ 4.269 (US\$ 427) em 2015 e AR\$ 17.382 (US\$ 446) em 2018.

Essa heterogeneidade é replicada no nível de gastos de infraestrutura *per capita* em cada município com origem no orçamento da província de Buenos Aires. Embora seja difícil ter números atualizados, de acordo com Narodowski (2013) que considera a média de 2005-2012, os 10% que receberam mais foram seis vezes menos, claramente beneficiando as cidades do interior. A supremacia

da Caba sobre a província de Buenos Aires é exagerada se compararmos a cidade central com os municípios que rodeiam a província de Buenos Aires.

Embora a falta de informação seja alarmante, foi observado que o nível de investimento é geral e está em declínio e que as diferenças na capacidade de investimento entre a Caba e os municípios da área metropolitana de Buenos Aires na província de Buenos Aires são evidentes. A priorização na província de Buenos Aires não responde a um plano porque ele não existe e é fortemente condicionado pelos *deficit* existentes, bem como pela falha em Cuenca Matanza-Riachuelo. Destacam-se projetos de água, córregos e esgotos; os de habitação, atualmente distantes; e na estrada, aqueles de recapeamento e escoamento. Muito poucas grandes obras escapam dessa lógica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em resumo, os regulamentos nacionais, o tipo de federalismo e o modelo de coparticipação, bem como os problemas que levantamos em torno deles não representam um contexto adequado para a geração de uma estrutura institucional para áreas metropolitanas em realidades com grandes assimetrias estruturais e com autonomia como é o caso da Argentina. Os documentos promovidos pelo mesmo nível de governo ou provincial nada mais são do que uma programação pouco flexível, muito limitada e que não considera essas aglomerações como um objeto específico. Se olharmos para a institucionalidade das RMs mais importantes, vemos que o progresso foi limitado. Na realidade, estamos mostrando a Argentina como um exemplo de uma das muitas recomendações do neoinstitucionalismo.

Na província de Buenos Aires, constatou-se que os municípios da Grande Buenos Aires não têm autonomia, o que se traduz nas competências, na coparticipação municipal e nos próprios recursos limitados. O mesmo acontece com as comunas da Caba, embora obviamente as escalas e os problemas sejam muito diversos. E não apenas não houve sérias tentativas de formar uma estrutura institucional para esse aglomerado, mas também existem várias regionalizações operacionais diferentes, especialmente na província de Buenos Aires.

Tanto na província de Buenos Aires quanto na Caba, as políticas de desenvolvimento replicaram na nação, e não houve um estímulo à coordenação desse ponto de vista. Os planos estratégicos foram feitos separadamente, as menções à Grande Buenos Aires são feitas de cada perspectiva. A província de Buenos Aires possui apenas um documento específico para a área metropolitana de Buenos Aires. De qualquer forma, os códigos urbanos percorrem estradas distantes dos planos e, embora a institucionalidade tenha sido fortalecida, a participação em ambos os casos é limitada, e os conflitos são externalizados informalmente. Identifica-se que a lógica econômica e política das várias jurisdições não é apenas diversa, mas contraditória.

Essa heterogeneidade é observada na estrutura econômica e social, nos recursos próprios e nos coparticipantes, entre a província de Buenos Aires, a área metropolitana de Buenos Aires, os municípios da província de Buenos Aires e em relação à Caba.

A situação é verificada nas estratégias setoriais em vigor na Grande Buenos Aires. A maioria delas é de caráter individual, restrita à cada jurisdição, e as poucas entidades interjurisdicionais tripartites existem e emergiram do centro para a periferia, estabelecendo relações hierárquicas que resultaram em regulamentos benéficos para os espaços vencedores e suas elites e com sérios problemas de coordenação atuais. Conseguimos vê-lo no uso da terra na Caba, na funcionalidade dessa estratégia de periferização nos arredores dos lotes da área metropolitana de Buenos Aires, no autoritarismo normativo da Lei nº 8.912, nas transferências das favelas, na disposição original de resíduos, na localização do Mercado Central da área metropolitana de Buenos Aires, além de nos projetos de investimento dos anos 1990.

Entre o final dos anos 1990 e nos anos 2000, no entanto, foram alcançadas melhorias na infraestrutura na área metropolitana de Buenos Aires. As mudanças regulatórias no gerenciamento de resíduos sólidos forçaram a repensar a questão, só que a Ceamse tem dificuldade em assumir os requisitos exigidos pelos municípios. Também existem novas regras que modificaram o relacionamento da Caba com a área metropolitana de Buenos Aires em outros tópicos. O relacionamento hierárquico entre o centro e a periferia persiste, especialmente porque a província continua recebendo a população da Caba e o interior do país que procura resolver o relacionamento trabalho-residência.

Nesse contexto, não existe um instrumento de planejamento na Grande Buenos Aires que permite coordenar políticas para a Caba e a província de Buenos Aires juntas, significando um benefício mútuo. Os diferenciais estruturais são a causa e a descentralização no âmbito do federalismo, exacerbam a situação e geram fragmentação. Seria preferível melhorar o padrão de vida da população da área metropolitana de Buenos Aires, para chegar a um acordo entre a Caba e a província de Buenos Aires? Se é para legitimar os diferenciais, a resposta parece negativa. Em vez disso, entendemos como superior procurar estratégias para alcançar acordos que equilibrem os interesses em conflito, mas para isso a cidade central deve contribuir de outra maneira.

REFERÊNCIAS

ACUMAR – AUTORIDAD DE CUENCA MATANZA RIACHUELO. **Plan integral de saneamiento ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo**. Buenos Aires: Acumar, 2010. Disponível em: <www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/PISA-2010.pdf>.

BALDIVIEZO, J.; SÁNCHEZ, S. I. ¿Qué es lo que propone el nuevo código urbanístico? **Observatorio del Derecho a la Ciudad**, 29 oct. 2018. Disponível em: <observatoriocidad.org/?s=noticia&cn=225>.

BAZÁN, V. El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas. **Estudios Constitucionales**, v. 11, n. 1, p. 37-88, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002013000100003>>.

BLANCO, P. F. El gobierno prioriza a Vidal con inversión por encima del resto de las provincias. **La Nación**, 20 ene. 2018. Disponível em: <<https://www.lanacion.com.ar/economia/el-gobierno-prioriza-a-vidal-con-inversion-por-encima-del-resto-de-las-provincias-nid2104594>>.

CANESE, L. M. Ciudad en dictadura: procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). **Scripta Nova**, v. 17, n. 429, 2013. Disponível em: <www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>.

CAPELLO, M.; DIARTE, G. Inversión pública en provincias argentinas en el período 2003-2011. **Monitor Fiscal**, v. 8, n. 22, 2013. Disponível em: <https://www.ieral.org/images_db/noticias_archivos/2480-Monitor%20Fiscal%20Nro.%2022.pdf>.

CASTELLS, M. Movimiento de pobladores y lucha de clases en el Chile de la unidad popular. *In*: _____. (Ed.). **Estructura de clases y política urbana en América Latina**. Buenos Aires: Siap, 1974.

COBOS, E. P. (Comp.). **Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina**. Ciudad de México: Editora UAM, 1982.

COPE – CONSEJO DE PLAN ESTRATÉGICO. **Plan Estratégico Buenos Aires 2016**: com perspectiva metropolitana. Buenos Aires: CoPE, 2011. Disponível em: <https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/plan_estrategico_buenosaires_2016_3.pdf>.

DI VIRGILIO, M. M.; RODRÍGUEZ, M. C. Los límites del derecho a la ciudad: las encrucijadas del déficit habitacional en la Argentina. **Voces en el Fénix**, v. 8, n. 71, 2018. Disponível em: <<https://www.vocesenelfenix.com/content/los-limites-del-derecho-la-ciudad-las-encrucijadas-del-deficit-habitacional-en-la-argentina>>.

DUARTE, J. I. **El mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires**: análisis crítico de su funcionamiento y su relación con la estructura urbana y las políticas públicas del gobierno de la ciudad. 2006. Monografía (Graduação) – Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 2006. Disponível em: <observatorioconurbano.ungs.edu.ar/Tesis de urbanismo/03-DUARTE-JUAN_Mercado de suelo en la ciudad de Buenos Aires.pdf>.

FUERTES críticas al Código Urbanístico en la audiencia pública. **Noticias Urbanas**, 1 nov. 2018. Disponível em: <www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/fuertes-criticas-al-codigo-urbanistico-en-la-audiencia-publica/>.

GEISSE, G.; CORAGGIO, J. L. Areas metropolitanas y desarrollo nacional. *In*: HARDOY, J. E.; GEISSE, G. (Ed.). **Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina**. Quito: Siap, 1972.

HARVEY, D. La geografía de la acumulación capitalista: una reconstrucción de la teoría marxista. **Documents d'Analisi Geografica**, n. 1, p. 109-142, 1977.

LANFRANCHI, G. *et al.* **Gobernanza metropolitana**: análisis de modelos y posibles aplicaciones en la región metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires: Cippec, 2018. (Documento de Trabajo, n. 170).

MBEMBE, A. Al borde del mundo: fronteras, territorialidad y soberanía en África. *In*: MEZZADRA, S. (Comp.). **Estudios postcoloniales**: ensayos fundamentales. Madrid: Traficantes de Sueños, 2008. Disponível em: <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Estudios Postcoloniales-TdS.pdf>.

MESSERE, M. R. de; HOSZOWSKI, A. E. **Encuesta permanente de hogares**: actualización del diseño de sus muestras – 1974-2003. Buenos Aires: Indec, 2004. Disponível em: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eph_muestras_74-03.pdf>.

MINSKY, C.; RAFAEL, C.; PASCUCCI, M. Entes multijurisdiccionales: ¿un modelo para armar? *In*: CONGRESO ARGENTINO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 5., 2009, San Juan, Argentina. **Anais...** San Juan: AAEAP, 2009.

NARODOWSKI, P. **La Argentina passiva**: desarrollo y instituciones más allá de la modernidade. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. **Los problemas para el desarrollo de las políticas públicas urbanas**: una crítica al neoinstitucionalismo desde Edward Soja. Los Polvorines: Editora UNGS, 2008.

_____. La lógica de la inversión pública en infraestructura en la provincia de Buenos Aires: entre las necesidades sociales y ¿la política? **Geograficando**, v. 9, n. 9, 2013.

PUGLIESE, L. Desde Salta a Neuquen, el desarrollo de las áreas metropolitanas de la Argentina. **Fundación Metropolitana**, abr. 2015. Disponível em: <metropolitana.org.ar/idm/las-areas-metropolitanas-de-la-argentina/>.

RÍOS, L. V.; ROCCA, M. J.; BONO, N. Desarrollo local y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires. In: COLOQUIO DE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES, 7., 2008, La Plata, Argentina. **Anais...** La Plata: Editora UNLP, 2008. Disponível em: <www.augm-cadr.org.ar/archivos/7mo-coloquio/mesa_1/20080392.pdf>.

ROCHA, L. Riachuelo: la Justicia declaró que el aire puro es un derecho humano y le exigió acciones a Acumar. **Infobae**, 15 mayo 2019. Disponível em: <https://www.infobae.com/tendencias/ecologia-y-medio-ambiente/2019/05/15/riachuelo-la-justicia-declaro-que-el-aire-puro-es-un-derecho-humano-y-le-exigio-acciones-a-acumar/>.

ROJAS, E.; CUADRADO-ROURA, J. R.; GÜELL, J. M. F. (Ed.). **Gobernar las metrópolis**. Washington: BID, 2005.

RUEDA, S. **Periurbanización y complejidad de los sistemas urbanos**. Barcelona: CCCB, 1996.

SANEAMIENTO del Riachuelo: en ocho años se cumplió apenas el 20% de la sentencia. **Cels**, dic. 2016. Disponível em: <https://www.cels.org.ar/web/2016/12/saneamiento-del-riachuelo-en-ocho-anos-se-cumplio- apenas-el-20-de-la-sentencia/>.

SE PUSO en marcha la Agencia Metropolitana de Transporte. **Casa Rosada**, 9 jun. 2016. Disponível em: <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/36519-se-puso-en-marcha-la-agencia-metropolitana-de-transporte/>.

TABORDA, O. M. Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Buenos Aires. **Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social**, v. 1, n. 5, p. 1-18, 2008. Disponível em: <biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/omt.pdf>.

VARGAS, M.; BERTRÁN, A. Basural de González Catán: incumplimiento, contaminación, enfermedad y reclamo social. **Periodismo de Investigación**, 1 jun. 2015. Disponível em: <https://masperiodismo.wixsite.com/investigacion/basural-gonzalez-catan/>.

VILLARREAL, M. Caba – comunas: “sin presupuesto no se puede dar soluciones”. **Socialistas**, 14 ago. 2016. Disponível em: <www.psocalista.org/caba-comunas-sin-presupuesto-no-se-puede-dar-soluciones/>.

REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS NO PLANEJAMENTO E NA GOVERNANÇA DE UM TERRITÓRIO DE DESIGUALDADES PÓS-ESTATUTO DA METRÓPOLE¹

Cid Blanco Junior²

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é uma república federativa composta por 26 estados e o Distrito Federal, com um total de 5.570 municípios, cada qual com seus próprios representantes executivos (governadores e prefeitos) eleitos por voto direto, além de seus representantes legislativos (senadores, deputados federais, deputados estaduais/distritais e vereadores). Desse total de municípios, 74% têm até 10 mil habitantes e 96% têm até 30 mil habitantes, sendo que 25% desse total foi criado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Caldas, 2015, p. 70). Dados recentes do Ipea (2019) apontam que existem atualmente no Brasil 76 regiões metropolitanas (RMs), 3 regiões integradas de desenvolvimento (Rides)³ e 5 aglomerações urbanas (AUs), totalizando 84 unidades territoriais urbanas legalmente institucionalizadas, compostas por 1.423 municípios (25,5% do total) – 1.306 metropolitanos, 56 em Rides e 61 em AUs – onde vivem mais de 121 milhões de pessoas (IBGE, 2018), o que equivale a cerca de 58,2% da população estimada no país.

Este documento apresenta o processo atual de institucionalização de RMs no Brasil, por meio da análise do processo histórico até a aprovação da legislação nacional vigente – Estatuto da MetrÓpole (EM) – promulgada em janeiro de 2015 e revista em maio de 2018. Ademais, o relato será ilustrado pela apresentação do estudo de caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), de modo a mostrar como a legislação vigente vem sendo aplicada no país.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap2>

2. Especialista em planejamento e gestão de programas para reduzir a pobreza urbana pelo Institute for Housing and Urban Development Studies; especialista em desenho e desenvolvimento da habitação pelo Departamento de Arquitetura e Ambiente Construído da Faculdade de Engenharia de Lund; arquiteto e urbanista pela Universidade de São Paulo; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <cidblanco@uol.com.br>.

3. O art. 43 da CF/1988 permite instituir regiões de desenvolvimento em municípios de diferentes estados, mas integrantes do mesmo complexo social e geoeconômico, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades, formando uma RM interestadual.

2 REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL ANTES DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

A primeira menção ao tema metropolitano numa legislação brasileira ocorreu na Constituição Federal de 1937, ainda que de forma indireta, quando em seu art. 29 apresentava a possibilidade de municípios de uma mesma região se organizarem para melhor prestarem serviços públicos comuns (Brasil, 1937). Entretanto, isso nunca saiu do papel e a Constituição de 1946 não tratou do tema, deixando a regulação desses agrupamentos a cargo das constituições estaduais, que assim o fizeram. Segundo Serrano (2009, p. 141), grande parte dos estados brasileiros possuía na época em suas constituições a possibilidade da formação de agrupamentos de municípios para incentivar o desenvolvimento ou prestar melhores serviços públicos, fato que em nível nacional somente foi regulamentado novamente nos anos 1960, já durante a ditadura militar (1964-1985).

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969, em seu art. 157, § 10 e art. 164, respectivamente, apontaram que o estabelecimento de RMs no Brasil era de responsabilidade do governo federal, que poderia constituí-las com municípios que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, para fins da realização de serviços comuns (Brasil, 1967; 1969). No início dos anos 1970, a população brasileira já era quase 60% urbana e cinco capitais ultrapassavam 1 milhão de habitantes (IBGE, 1970): São Paulo (5.978.977), Rio de Janeiro (4.315.746), Belo Horizonte (1.255.415); Recife (1.084.459) e Salvador (1.027.142). Nesse momento, essas cidades já conformavam um único território contiguamente urbanizado com os municípios de seus entornos imediatos.

Foi sob essa normativa legal que ocorreu a institucionalização das primeiras RMs no Brasil. Estabelecidas por meio de leis complementares (LCs),⁴ entre 1973 e 1974 foram institucionalizadas nove RMs, incluindo as capitais dos principais estados do país e suas áreas diretas de influência, e definidos os temas de interesse comum. Os serviços comuns aos municípios eram: i) planejamento do desenvolvimento econômico e social; ii) saneamento básico, incluindo serviços de água, de esgoto e de limpeza pública; iii) uso do solo metropolitano; iv) transporte e sistema viário; v) produção e distribuição de gás canalizado; e vi) aproveitamento dos recursos hídricos e controle da poluição ambiental (Blanco Junior, 2017, p. 4; Brasil, 1973).

A governança prevista para essas RMs era centralizada e vertical. De acordo com a legislação, cada RM teria um conselho deliberativo (CD), presidido pelo

4. Regulamentando o art. 164 da Constituição de 1967, foram aprovadas a LC nº 14, de 8 de junho de 1973, que criou as RMs de São Paulo (São Paulo), Belo Horizonte (Minas Gerais), Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Belém (Pará), Recife (Pernambuco), Salvador (Bahia), Curitiba (Paraná) e Fortaleza (Ceará), e a LC nº 20, de 1º de julho de 1974, que criou a RMRJ.

governador do estado e composto por cinco membros, todos nomeados pelo chefe do Poder Executivo estadual, e um conselho consultivo (CC), composto por um representante de cada município integrante da RM, sob a direção do presidente do CD. Ambos deveriam ser criados por meio de lei estadual. Ao CD cabia a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado, além da programação e a coordenação da execução dos serviços comuns e dos programas e projetos de interesse metropolitano. Ao CC competia apenas opinar e sugerir providências (Compans, 2015, p. 3-4).

A gestão metropolitana ficou a cargo dos governos estaduais, responsáveis pela competência técnica e financeira dos conselhos e dos novos órgãos metropolitanos criados. A execução dos programas e projetos assim como serviços comuns contariam com o apoio financeiro do governo federal, como parte da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano relacionada à expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como o local desse processo (Blanco Junior, 2017, p. 4).

Esse arcabouço legal e institucional somente seria revisto com a nova Constituição Federal de 1988 (CF/1988), que trouxe mudanças no pacto federativo brasileiro, dando autonomia aos governos municipais, com a ampliação de suas competências e responsabilidades. Segundo Santos (2018a, p. 56), a nova Constituição esvaziou o tema da gestão metropolitana ao não inseri-lo no âmbito da política urbana, definida no art. 182, restrita “a instituir normas para a política de desenvolvimento urbano nos limites de um único município”.

Sobre o tema metropolitano, a CF/1988 apenas tratou em seu art. 25, § 3º (Brasil, 1988), da transferência para os estados da responsabilidade pela criação de RMs e novas formas de aglomeração de municípios:

§ 3º – Os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A alteração da competência na criação de RMs não mudou o *modus operandi* da gestão metropolitana criado durante o regime militar. Os governos estaduais continuaram responsáveis técnica e financeiramente pelas instituições criadas nos governos militares para gerir as metrópoles. Entretanto, a nova Constituição municipalista esvaziou o papel dos governos estaduais no planejamento regional e a importância da gestão do território metropolitano, tratando do tema apenas de forma superficial.

As décadas de 1980 e 1990 foram caracterizadas por baixos investimentos devido ao ambiente econômico recessivo e à ausência de políticas públicas para

resolução dos crescentes problemas das cidades brasileiras, que já concentravam cerca de 80% da população do país (IBGE, 2000). A adoção de uma política neoliberal em nível nacional nos anos 1990, com a reestruturação das organizações públicas visando à consolidação de um Estado mínimo, associada à forte crise fiscal dos governos estaduais, causou o desmonte ou mesmo o fechamento de instituições estaduais de gestão metropolitana, que perderam espaço e importância, dando lugar a organizações burocráticas desprovidas de papel no planejamento e na gestão do território metropolitano (Blanco Junior, 2017, p. 5).

Durante pouco mais de vinte anos (1974-1995), nenhuma RM no Brasil foi criada, mesmo após a promulgação da nova Constituição. Souza (2003, p. 51) aponta que isso ocorreu devido à forte rejeição ao modelo político centralizador dos governos militares e a uma certa obsessão pelo localismo como a escala ideal para estabelecer a nova democracia.

Em 2000, a inclusão da habitação como direito constitucional trouxe nova dimensão aos temas urbanos e reforçou o caráter estruturante da política pública em suprir as desigualdades sociais presentes nas grandes metrópoles brasileiras. No decorrer dos anos 2000, vários marcos regulatórios de fortalecimento ao direito à cidade, garantido pela CF/1988, foram conquistados como resultado da articulação dos movimentos sociais pela reforma urbana, culminando na promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e na criação do Ministério das Cidades, em 2003.

O Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da CF/1988 que tratam da política urbana, estabelecendo para os gestores públicos instrumentos urbanísticos convergentes com a necessidade de realização de políticas de desenvolvimento urbano socialmente justas. Já a criação de um ministério dedicado às cidades trouxe benefícios diversos com ações dedicadas ao universo das políticas urbanas, que receberam tratamento adequado em legislações que estabeleceram prazos de aprovação obrigatória de planos setoriais específicos (habitação, saneamento, resíduos sólidos, mobilidade) e atrelaram a sua realização ao acesso a recursos públicos federais (Caldas, 2015, p. 43).

Outro ponto importante do Estatuto da Cidade é a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores (PDs) para todos os municípios do país com mais de 20 mil habitantes. O extensivo processo de planejamento no nível local que tomou conta do país, a partir da campanha pelos PDs (2005-2006), apontou a necessidade da discussão da questão metropolitana, uma vez que os problemas de muitos municípios brasileiros já não podiam mais ser resolvidos isoladamente (Blanco Junior, 2017, p. 5).

O tema metropolitano já havia voltado à pauta política desde 2004, quando um projeto de lei (PL), conhecido como EM – uma versão das metrópoles para

o Estatuto da Cidade –, foi apresentado pelo então deputado federal Walter Feldman. O PL nº 3.460/2004 pretendia instituir diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano e também criar o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas.

Após ser analisado na Câmara dos Deputados, o PL passou por diversas tentativas e avaliações, sendo arquivado em 2007 e novamente no início de 2011. Foi desarquivado pouco tempo depois, e o deputado federal Zezéu Ribeiro (1949-2015) foi designado seu relator. A partir daí, visando discutir e apresentar o EM em todo o país, o deputado coordenou uma série de eventos públicos que ajudaram na elaboração do projeto substitutivo (PL nº 5/2014), proposto em novembro de 2013 (Blanco Junior, 2015).

Além disso, no início de 2013, a divulgação da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), que tratavam da titularidade dos serviços de saneamento básico na RMRJ (ADI nº 1.842/RJ)⁵ e no estado da Bahia (ADI nº 2.077/BA),⁶ colaboraram para o debate em andamento. No caso metropolitano, a titularidade dos serviços comuns deve pertencer ao “colegiado formado pelos municípios e pelo Estado federado” (Brasil, 2013, p. 3), sendo que “a participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente” (Almeida, 2013, p. 136-137).

Foi nesse contexto que começou 2014, após amplo debate participativo sobre a questão metropolitana e um substitutivo elaborado. Para completar, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC)⁷ foi apresentada no Senado Federal em maio, com alterações nos artigos da política urbana, incluindo o tema metropolitano. Apesar disso, em pouco mais de um ano, o EM foi revisto, debatido e aprovado no mês de dezembro e sancionado pela presidenta Dilma Rousseff em janeiro de 2015, trazendo novas obrigações e estabelecendo prazos, não necessariamente alinhados com a ADI ou a PEC.

As novas obrigações vieram acompanhadas de muitas dúvidas e pontos polêmicos foram identificados, conforme trataremos mais adiante. A polêmica

5. A ADI nº 1.842/RJ, proposta em 1998 pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), alega que, com a revisão da legislação da RMRJ, o governo do estado passaria a administrar grande parte das funções que a CF/1988 reservou aos municípios, sendo inconstitucionais artigos da lei que transferiram ao estado a organização e distribuição do serviço de saneamento (Schneider, 2014).

6. A ADI nº 2.077/BA foi proposta em 1999 pelo Partido dos Trabalhadores (PT) frente ao dispositivo da Constituição do estado da Bahia que atribuía ao estado a competência sobre serviços de saneamento básico. O acórdão publicado em 2013 decidiu pela titularidade dos municípios sobre os serviços de saneamento básico (Santos, 2018a, p. 57).

7. A PEC nº 13/2014, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, dispunha sobre a instituição de RMs, AUs e microrregiões no Brasil e tinha como destaques a possibilidade de instituição de RMs pela União; a destinação de parcela das participações em receitas tributárias para o órgão de gestão metropolitana; e o estabelecimento do Plano Diretor Metropolitano, nos casos em que o ordenamento territorial for considerado função pública de interesse comum. Ela foi arquivada em dezembro de 2018 (Brasil, 2014).

não durou muito tempo e ainda em 2015 foi criada uma subcomissão de governança metropolitana na Câmara dos Deputados para aperfeiçoar o estatuto. Após uma pesquisa enviada a todos os estados e um relatório com propostas para revisão e aperfeiçoamento do EM, em novembro de 2017, o deputado federal Miguel Haddad, presidente da subcomissão, apresentou o PL nº 9.011, que tinha entre seus objetos principais: i) alterar o EM para estabelecer novo prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI); e ii) dispor sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de elaboração do plano.

Porém, antes mesmo de ir à votação, uma Medida Provisória⁸ (MP nº 818/2018) foi assinada em janeiro de 2018, propondo a alteração de prazo para a elaboração dos planos para dezembro de 2021, entre outros temas muito próximos ao PL em tramitação. Entretanto, quando de sua conversão na Lei Federal nº 13.683/2018, após debate no Congresso Nacional, os artigos previstos tanto no PL quanto na MP referentes aos prazos e suas sanções haviam sido revogados, fragilizando ainda mais a governança e o planejamento metropolitanos.

3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE E A REGULAMENTAÇÃO DAS REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

O EM – Lei Federal nº 13.089/2015 – é o instrumento legal que regulamenta a gestão metropolitana no Brasil, estabelecendo, conforme seu art. 1º, “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas estabelecidas pelos estados” (Brasil, 2015). Além dessas diretrizes gerais, o EM ainda estabelece:

- normas gerais para a elaboração do PDUI;
- normas gerais para a elaboração dos instrumentos de governança interfederativa; e
- critérios para o apoio do governo federal a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Uma vez que sua aprovação não teve caráter de emenda constitucional, a normativa legal mais atual sobre o processo de instituição de RMs no Brasil continua sendo a CF/1988, que em seu art. 25, § 3º, estabeleceu que é de competência dos governos estaduais a criação de RMs por meio de LC, conforme apresentado anteriormente.

8. No âmbito do direito constitucional brasileiro, uma MP é um ato direto do presidente da República, com força imediata de lei, sem que haja participação do Poder Legislativo, que somente será chamado a discuti-la e aprová-la em momento posterior. Uma MP, se não aprovada em 120 dias, perde o efeito e tem que ser novamente proposta, com a prerrogativa de que já foi rejeitada anteriormente.

De modo complementar à CF/1988, o estatuto estabeleceu requisitos mínimos que a legislação estadual deverá conter, quando da institucionalização de RMs ou AUs, e também exigiu que sejam esclarecidos os critérios técnicos adotados na definição dos municípios integrantes da unidade territorial e das funções públicas de interesse comum (FPICs). Ademais, o processo de institucionalização de RMs ou AUs deve ser precedido de estudos técnicos e de audiências públicas que garantam a participação dos municípios integrantes da unidade territorial. Os critérios técnicos mínimos são:

- I – os municípios que integram a unidade territorial urbana;
- II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;
- III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e
- IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum (Brasil, 2015).

Entretanto, apesar de não alterar o ente responsável pela instituição de RMs, o EM, com seu caráter regulamentador, estabeleceu conceitos importantes para a institucionalização de novas RMs, ou mesmo para a revisão das já existentes. Foram estabelecidos nove conceitos fundamentais para a compreensão e a gestão das unidades territoriais brasileiras, como veremos a seguir.

- I – Aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.
- II – Função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes.
- III – Gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
 - a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º desta lei; e
 - c) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado aprovado mediante lei estadual.
- IV – Governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

V – Metrôpole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

VI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana.

VII – Região metropolitana: unidade regional instituída pelos estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

VIII – Área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrôpole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território.

IX – Governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão (Brasil, 2015).⁹

Entre os conceitos descritos, destaque para gestão plena, que, conforme será explicado adiante, restringe o repasse de recursos do governo federal e exige que governos estaduais revisem suas leis de criação de RMs já existentes, de modo a se adaptarem às diretrizes estabelecidas. Outro destaque veio a partir da revisão do EM, quando foi acrescido o conceito de área metropolitana, deixando clara a diferença desse conceito com o de região. Em grande parte dos países latino-americanos, as RMs são denominadas áreas, causando confusão quando da tradução de documentos. O mesmo acontece com alguns exemplos europeus e norte-americanos.

Outro ponto importante é o fato de que o EM passou para o IBGE a responsabilidade de fornecer os critérios necessários para que um governo estadual possa estabelecer uma nova RM. Entretanto, nunca foram explicitados quais critérios do IBGE deveriam ser usados na definição de metrôpole e, até o presente momento, não houve nenhuma publicação específica do instituto tratando do tema.

9. Os conceitos VI e VII foram revisados e os de número VIII e XIX foram adicionados quando da revisão do EM (Lei Federal nº 13.683/2018).

Sobre a criação de RMs compostas por municípios pertencentes a mais de um estado da Federação (RMs interestaduais), o estatuto estabelece que sua institucionalização deve se dar por meio de LC a ser aprovada nas assembleias legislativas de todos os estados envolvidos.

Assim sendo, o EM criou uma regra única de criação de RMs e AUs, uniformizando o tratamento legal a ser dado a essas unidades territoriais, justificando sua razão de existir. De acordo com Royer (2015), nos anos que antecederam ao estatuto, os critérios técnicos e geográficos para a criação de RMs foram desiguais nos diferentes estados, dando origem a várias versões sobre o mesmo tema, como o caso do estado de Santa Catarina, onde todos os seus municípios integram alguma RM, e a RM central, no estado de Roraima, que possui apenas dois municípios com pouco mais de 33 mil habitantes (IBGE, 2018).

Sobre as FPICs, um dos tripés para a definição de uma RM, o estatuto se apresenta como o normativo legal que dá diretrizes gerais para seu planejamento, sua gestão e execução. Não há no EM nenhuma predefinição de temas, ficando a cargo da legislação estadual e dos estudos necessários elencar quais são as FPICs para cada RM ou AU.

Sobre a gestão e o planejamento das FPICs, ainda que não haja um capítulo específico, os temas foram tratados no âmbito da governança interfederativa, única responsável por ambos os temas. O EM conceitua governança interfederativa, estabelece princípios e diretrizes específicos e define estrutura mínima de governança. Segundo o art. 6º, a governança interfederativa deve seguir os seguintes princípios:

- I – prevalência do interesse comum sobre o local;
- II – compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;
- III – autonomia dos entes da Federação;
- IV – observância das peculiaridades regionais e locais;
- V – gestão democrática da cidade, consoante aos arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – efetividade no uso dos recursos públicos; e
- VII – busca do desenvolvimento sustentável (Brasil, 2015).

Ao tratar da governança interfederativa, não podemos esquecer de uma singularidade do sistema federativo brasileiro garantido pela CF/1988: a autonomia dos entes. De acordo com Constituição, a República Federativa do Brasil se caracteriza, segundo seu art. 1º, “pela união indissolúvel dos estados, dos municípios e do Distrito Federal” (Brasil, 1988). Ao incluir os municípios como ente federado,

a CF/1988 inovou ao garantir que tenham autonomia política constitucional, organizacional, financeira, legislativa e administrativa. Trata-se do único exemplo no mundo, entre os vinte Estados federados existentes, tendo sido sempre considerado inovador e controverso entre os estudiosos do assunto (Goya, 2016, p. 12).

Um dos pontos mais importantes dessa autonomia está garantido no inciso VIII do art. 30 da CF/1988: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Brasil, 1988). Ou seja, a gestão do solo em municípios integrantes de RMs ou AUs continua sendo de competência única e exclusiva dos entes municipais, a não ser que o tema seja considerado de interesse comum e, portanto, definido como FPIC, passando a ser tratado pela governança. O mesmo se aplica a qualquer outro tema de responsabilidade pública. A não ser que sejam declarados de interesse comum, os temas continuam de competência dos estados ou municípios, conforme estabelecido pela CF/1988.

Devido a essa particularidade, as diretrizes do EM reforçam que as diferentes ações dos processos de planejamento e de tomada de decisão, no que compete às FPICs, devem ocorrer sempre de modo permanente e compartilhado na governança interfederativa, devendo ser observadas as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) em seu art. 2º.¹⁰ Além disso, detalha questões relativas ao rateio na alocação de recursos e no financiamento das FPICs, bem como garante a participação cidadã em todo o processo.

Para complementar, as diretrizes para a estrutura de governança interfederativa indicam não somente a necessidade de estrutura técnica organizacional, mas também de estrutura física para o desenvolvimento dos trabalhos. Essa organização pública proposta remete automaticamente às estruturas estaduais criadas durante os governos militares, muitas das quais já inexistentes, como foi o caso recente da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

Importante destacar que, conforme mencionado, o EM indica que os custos da governança e da gestão das FPICs deverão ser compartilhados, diferentemente do modelo criado nos anos 1970, quando os recursos para a gestão dos órgãos metropolitanos eram apenas dos governos estaduais. Deve-se ter em conta que essa estrutura de governança está vinculada diretamente à execução de serviços públicos comuns, em especial nos casos em que haja delegação para isso, para não infringir a autonomia municipal.

Outro ponto importante e controverso é a participação popular na instância deliberativa, que, a princípio, não é a mesma que a instância executiva, ou seja, a formada pelos representantes do Poder Executivo que integram a RM ou a AU.

10. Que estabelece as diretrizes para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Ambos não possuem seus papéis detalhados, deixando sua implementação sujeita a diferentes interpretações e definições em cada LC estadual.

Sobre o apoio do governo federal para a governança interfederativa, se faz necessário que a RM ou a AU tenha o *status* de gestão plena, conforme estabelecido no inciso III do art. 2º, já mencionado. Além de usar o conceito de gestão plena como requisito, o inciso III do art. 14 diz que também “serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa” (Brasil, 2015), sem que eles sejam esclarecidos ou detalhados no próprio estatuto.

Entretanto, apesar das restrições, está previsto no EM o apoio do governo federal para elaboração e revisão do PDUI, sendo que no caso de elaboração não há necessidade de cumprimento da gestão plena. Já as RMs que não se enquadrarem no conceito de RM estabelecido pelo EM serão consideradas pela União como AU para efeito das políticas públicas federais, seja para fins de transferência de recursos ou não.

Importante destacar que quando da sanção do EM, a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), com recursos específicos e dirigidos para a gestão metropolitana, foi vetada pela presidenta Dilma Rousseff (arts. 17 e 18).

Contudo, ao estabelecer os diferentes instrumentos de desenvolvimento urbano integrado em seu capítulo IV, o EM indica fundos públicos como uma das possibilidades, deixando a cargo da governança interfederativa – e, portanto, da legislação estadual – a criação de fundos específicos para a gestão metropolitana. Historicamente, fundos metropolitanos foram propostos quando da criação de RMs no Brasil. Entretanto, por dependerem exclusivamente de recursos públicos, muitas vezes apenas do governo estadual, esses fundos se tornaram inoperantes ou pouco usados, sem que cumprissem um papel mais efetivo na gestão dos problemas comuns metropolitanos.

Além de fundos públicos e dos instrumentos da política urbana listados no art. 4º do Estatuto da Cidade, o EM também estabelece outros instrumentos de desenvolvimento urbano integrado:

- I – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

- VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à *unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput* do art. 7º desta lei; e
- X – Parcerias público-privadas (PPPs) interfederativas (Brasil, 2015).

Muitos dos instrumentos previstos no EM são provenientes do Estatuto da Cidade, bem como de outras leis, como a de consórcios públicos, ou são apenas típicos instrumentos de políticas setoriais vinculadas ao tema urbano. Dos dez instrumentos elencados, só quatro são totalmente novos e inovadores, pois trazem para a escala metropolitana instrumentos antes existentes apenas na escala municipal. São eles: o PDUI; a Operação Urbana Consorciada Interfederativa (Ouci); a compensação por serviço ambientais no âmbito metropolitano; e a PPP interfederativa.

A elaboração dos PDUIs foi um dos pontos polêmicos, quando da aprovação do EM em 2015, já que estipulava que todas as unidades territoriais teriam até três anos após a aprovação do EM, ou seja, janeiro de 2018, para desenvolver e aprovar os planos nas assembleias estaduais. Além disso, o não cumprimento desse prazo acarretaria improbidade administrativa¹¹ por parte do chefe do Poder Executivo estadual ou agente público da estrutura de governança interfederativa. Esse quadro foi revertido com a revisão de 2018, que acabou com qualquer tipo de obrigatoriedade referente a prazo ou à sanção, caso o PDUI não seja executado. O plano agora se faz necessário apenas para obtenção do *status* de gestão plena.

Ter o PDUI não exige os municípios que integram a RM ou AU de elaborar seus PDs, conforme estabelece o Estatuto da Cidade, nem seus planos setoriais (habitação, saneamento ambiental, mobilidade, risco), os quais, caso seja definido pela governança interfederativa, poderão também ser realizados para toda a RM.

Importante destacar que os PDs dos municípios que integram a RM ou AU deverão ser revistos, uma vez aprovado o PDUI na assembleia legislativa estadual. Isso se faz necessário para que os planos se adequem ao que foi estabelecido e aprovado pela governança interfederativa, já que o PDUI só pode ser convertido em PL uma vez aprovado pela instância colegiada deliberativa. Assim como os PDs, os PDUIs deverão ser revistos a cada dez anos e considerar tanto as áreas urbanas como as rurais dos municípios integrantes da unidade territorial.

11. A Lei Federal nº 8.429/1992, que trata dos atos de improbidade praticados por qualquer agente público, não prevê punições de caráter penal, mas sim de natureza civil e política, ou seja, incluem a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, as multas e a reparação do dano.

Além disso, o processo de elaboração deverá ser participativo, realizado “de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada” (Brasil, 2015), incluindo a realização de audiências públicas que deverão ser previamente divulgadas, incluindo documentos e informações produzidas e acompanhadas pelo Ministério Público.

O conteúdo do PDUI deverá incluir minimamente, segundo o art. 12, § 1º, do EM:

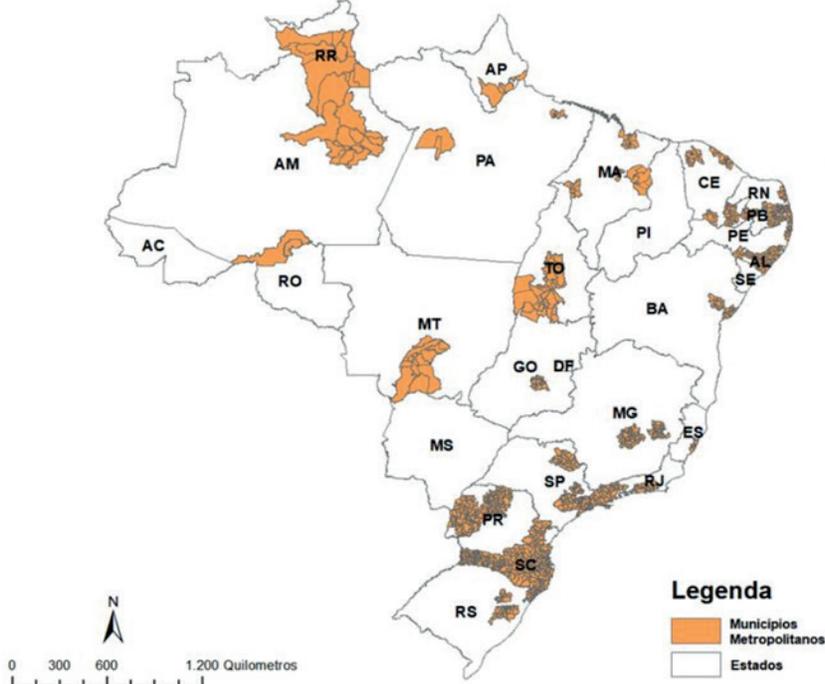
- I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem;
- VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e
- VII – as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (Brasil, 2015).

Não há no EM nenhum detalhamento sobre os itens anteriormente citados, ficando a cargo da governança interfederativa fazer a devida interpretação de cada um dos itens e elaborar o PDUI à luz do que já era trabalhado nos PDs municipais, adaptando instrumentos e diretrizes para a escala metropolitana. O mesmo fato acontece com os demais instrumentos de desenvolvimento urbano integrado criados pelo EM e que só têm referências no âmbito da política urbana municipal. Diferente do PDUI, não há para a Ouci, para a PPP ou para a compensação ambiental nenhum detalhamento ou diretriz mínima para sua implementação.

Santos (2018b, p. 491) aponta que sendo as PPPs e as operações urbanas consorciadas interfederativas os únicos instrumentos que tratam da relação entre o poder público e a iniciativa privada no EM, talvez deveriam ter sido mais bem detalhados, uma vez que uma boa parte dos projetos metropolitanos costuma ser de infraestrutura e de grande interesse do setor privado.

Até o presente momento, apenas as RMs de Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Goiânia, Vitória e Cuiabá finalizaram seus planos – as duas últimas conseguiram aprová-los em suas assembleias legislativas. Das 76 RMs do país, apenas 6, ou seja 7,9% do total, possuem planos metropolitanos elaborados. As demais, em sua grande maioria, não têm sequer previsão de início. Do ponto de vista da governança, com exceção de Belo Horizonte, com sua agência de desenvolvimento, todas as demais apresentam estruturas de gestão frágeis ou até mesmo nenhuma estrutura, de acordo com levantamento do Ipea (2019). Não há ainda no país um arcabouço institucional consolidado de gestão metropolitana que apresente resultados do impacto desses processos na solução dos problemas comuns das cidades que integram as 76 RMs brasileiras, ou seja, para 53,3% da população brasileira.

MAPA 1
Regiões metropolitanas no Brasil



Fonte: Ipea (2019).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A seguir, apresentaremos como a RMRJ, uma das primeiras instituídas no país, se adaptou à nova legislação na (re)estruturação de sua governança interfederativa e na elaboração de seu Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (Pedui), à luz das determinações da ADI que a obrigavam a realizar ambas as ações.

4 REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

A RMRJ foi criada em 1974 por meio da LC nº 20, que extinguiu o estado da Guanabara e fundiu seu território com o do estado do Rio de Janeiro. A gestão metropolitana ficou a cargo da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana (Fundrem), criada em 1975. Grande parte das verbas federais destinadas à fusão do estado do Rio de Janeiro com o estado da Guanabara passou pela Fundrem, incluindo recursos para obras de saneamento básico e habitação popular. Além disso, a Fundrem tinha entre suas funções o papel de elaboração de PDs para os municípios sem estruturas técnicas, tendo elaborado, entre 1975 e 1979, planos em todo o estado. Porém, com a crise dos anos 1980, os recursos ficaram escassos e o papel de organização das atividades do território metropolitano perdeu força, até que em 1989 a Fundrem foi oficialmente extinta (Consórcio Quanta-Lerner, 2018a, p. 23-24).

Dessa maneira, a RMRJ ficou praticamente duas décadas sem estrutura ou iniciativa voltada para a questão metropolitana, uma vez que apenas em 2008 é que foram definidas a elaboração de um Plano Diretor Decenal para a RMRJ e a criação de uma agência metropolitana para sua gestão. Entretanto, essas ações não foram desenvolvidas até que o governo estadual instituisse o Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas (Santos *et al.*, 2014, p. 331).

O comitê foi substituído em 2014 por um setor específico de coordenação do território, a Câmara Metropolitana de Integração Governamental. Ela era gerenciada pelo grupo executivo da RM, um órgão colegiado formado pelo governador do estado e pelos 21 prefeitos dos municípios que compunham a RMRJ.

Importante recordar que a criação da Câmara Metropolitana se deu em resposta ao acórdão do STF referente à ADI nº 1.842/RJ, divulgado em 2013. Além da estrutura operacional, foi proposta também a formalização institucional da RMRJ por meio do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 10/2015 e iniciado o processo de contratação de uma empresa para elaboração de um Pedui.¹²

Diferentemente do esperado, a aprovação do PLC não se deu em tempo hábil e o Pedui/RMRJ foi elaborado fora da governança metropolitana, tendo sido iniciado em janeiro de 2016 e finalizado em junho de 2018, após a I Conferência Metropolitana. Em dezembro do mesmo ano foi apresentado um substitutivo ao PLC e aprovada a LC nº 184/2018. A aprovação da nova legislação foi seguida da posse de um novo governador e uma equipe, que a partir de janeiro de 2019 ficaram incumbidos de cumprir o que havia sido estabelecido na lei recém-aprovada.

12. A licitação foi ganha pelo consórcio da Quanta Consultoria com o Escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados.

Entre as alterações realizadas, a inclusão de Petrópolis foi a principal delas, ampliando para 22 o número de municípios que compõem a RMRJ: Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Segundo dados do IBGE para 2018, a população da RMRJ seria de pouco mais de 13 milhões de habitantes distribuídos em cerca de 7.500 km².

A importância dessa ação inesperada se deve ao fato de que o Pedui da RMRJ já havia sido finalizado quando da aprovação da lei, ou seja, o município não havia sido incluído em nenhum dos estudos ou das ações propostas. Outro fato que merece destaque, no que se refere às alterações realizadas no PLC nº 10/2015, é a ampliação do número de FPICs, que passaram de cinco para treze, sendo que em alguns casos fica a impressão de que os temas parecem se repetir.¹³ São FPICs na RMRJ:

I – o ordenamento territorial metropolitano sob a ótica do uso do solo, em todos os seus aspectos;

II – o saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (...);

III – a mobilidade urbana metropolitana (...);

IV – as intervenções necessárias ao enfrentamento dos efeitos adversos da mudança do clima que tenham impacto metropolitano, incluindo as medidas de prevenção, mitigação e adaptação;

V – as intervenções, obras e contratações necessárias à fruição, pela população da região metropolitana, de serviços de comunicação digital, respeitadas as competências da União sobre a matéria;

VI – a sustentabilidade das baías da Guanabara e de Sepetiba;

VII – planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da Região Metropolitana do Rio de Janeiro ou comum às microrregiões e aglomerações urbanas (...);

VIII – aproveitamento, proteção e utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, bem como o controle da poluição e a preservação ambiental, com vistas ao desenvolvimento sustentável;

IX – habitação e ordenamento do uso do solo;

13. Os temas habitação (IX) e habitação de interesse social (XIII) e as questões referentes ao desenvolvimento econômico (VII e XI) ficaram repetidos e poderiam ter sido agrupados e mais bem trabalhados na redação, o que reduziria o número de FPICs.

X – políticas e diretrizes de desenvolvimento referenciais de desempenho dos serviços e metas de universalização;

XI – desenvolvimento econômico e social, geração e distribuição de renda;

XII – infraestrutura: insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias, ferrovias, dutovias; e

XIII – habitação de interesse social (GERJ, 2018).

A nova legislação aponta diretrizes sobre como as FPICs deverão ser tratadas no âmbito da RMRJ, além de princípios a serem respeitados na execução da lei. Não há, até o presente momento, nenhum resultado de ações efetivas da governança metropolitana, uma vez que ela ainda se encontra em fase de estruturação.

Atendendo ao art. 8º do EM, a RMRJ tem em sua estrutura de governança interfederativa, conforme aprovado pela lei, em seus capítulos III e V, os dispositivos apresentados a seguir.

- CD: instância colegiada deliberativa, presidida pelo governador do estado e com participação dos 22 prefeitos que compõem a RMRJ, além de três segmentos da sociedade civil, indicados pelo CC, todos com direito a voto. Os presidentes do Instituto Rio Metr pole (IRM) e do CC podem participar das reuniões do CD, porém apenas com direito   voz, sem direito de voto. A lista de atribui es do CD   extensa e fortemente vinculada aos processos de elabora o e fiscaliza o de planos vinculados às FPICs, com destaque para os Planos Metropolitanos de Mobilidade Urbana e o de Resíduos Sólidos. Além disso, suas a es envolvem a realiza o de programas e projetos relacionados aos temas de interesse comum.
-  rgo executivo: instituto da RMRJ – IRM, criado como parte da administra o pública estadual indireta, submetido a um regime autárquico especial – com plena autonomia administrativa e financeira – e vinculado, para fins organizacionais, ao governo do estado do Rio de Janeiro. Sua principal fun o   “executar as decisões tomadas pelo conselho deliberativo (...)” (GERJ, 2018), incluindo estudos que venham a ser solicitados pelo CD ou que se fizerem necessários. Sua equipe será composta por um presidente e cinco diretores indicados pelo governador do estado, todos com curso superior e not rio saber sobre os temas das FPICs, mediante aprova o do CD.
- CC: composto por 47 membros dos setores público e privado e diversos setores da sociedade civil, nomeados pelo governador do estado (presidente do CD), e a instância colegiada de participa o da governança interfederativa da RMRJ, garantindo que a popula o

integre o “processo de planejamento e tomada de decisões”, além do monitoramento “da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum” (GERJ, 2018). São os responsáveis pela indicação dos representantes da sociedade civil no CD.

De acordo com a legislação aprovada, ambos os conselhos se reunirão semestralmente de forma ordinária, sendo possível convocação extraordinária sempre que se fizer necessário. Até o presente momento, apenas ocorreram duas reuniões ordinárias do CD e uma do CC. Durante a reunião do CD, houve uma série de problemas relativos à participação dos representantes da sociedade civil, que será relatada quando do detalhamento do CC.

A estruturação do CC vem sendo motivo de questionamentos por parte de representantes da sociedade civil que foram eleitos para o Fórum de Acompanhamento do Pedui/RMRJ, na I Conferência Metropolitana, realizada em maio de 2018 em Niterói, ou seja, antes da aprovação da LC nº 184/2018.

Uma vez aprovada a nova legislação, os membros do fórum tinham a compreensão de que seriam automaticamente conduzidos para o CC. Entretanto, em abril de 2019, o governador do estado orientou a convocação de novas eleições para os membros do CC com o intuito de substituir os indicados na I Conferência Metropolitana. O tema foi ponto de pauta da segunda reunião do CD, que aconteceu em 19 de setembro de 2019, e a decisão foi a não inclusão dos eleitos na conferência no CC. Recentemente, o grupo denunciou nas redes sociais que foi proibido de participar da primeira reunião do CC, ocorrida em 23 de outubro, ainda que, segundo a legislação, as reuniões devam ser públicas (Casa Fluminense, 2019).

A governança metropolitana aqui apresentada terá suas despesas divididas entre todos os integrantes. A não participação do município na composição dos recursos da governança metropolitana poderá acarretar o não recebimento de transferências voluntárias do estado, mesmo após oportunidade de se justificar. Esse processo tenta assegurar que os municípios, geralmente ausentes no custeio da governança, participem do rateio por meio das diferentes modalidades, que incluem inclusive a cessão de servidores ou pagamento direto de programas, projetos ou ações metropolitanas.

Para finalizar, a nova legislação prevê quatro instrumentos para apoiar o planejamento e a gestão metropolitanos, conforme descritos a seguir.

- 1) Pedui: instrumento orientador das ações da governança metropolitana, objetiva guiar o processo de tomada de decisões no que tange às FPICs. Deverá ser realizado em amplo processo participativo, incluindo audiências públicas com a participação da sociedade civil

e o acompanhamento do Ministério Público. Ademais, seu conteúdo deverá considerar “programas, planos e projetos estaduais e, ainda, planos diretores, legislação urbanística e ambiental, do estado e dos municípios” (Costa *et al.*, 2018) e ser revisto a cada dez anos.

- 2) Planos multissetoriais integrados metropolitanos: desdobramento do Pedui, devem detalhar as estratégias e os programas de ação prioritários, integrando atividades e serviços a serem executados conforme previsto.
- 3) Sistema de Informações Metropolitanas (SIM): plataforma de informações técnicas e cartográficas, cujo objetivo é analisar “configuração e tendências das cidades da região, de seu processo de urbanização, crescimento demográfico, organização, mudanças funcionais e espaciais, visando ao planejamento e à execução do interesse metropolitano” (GERJ, 2018). Esses documentos deverão ser utilizados na elaboração dos projetos setoriais e locais de caráter metropolitanos, bem como colaborar no processo de monitoramento e avaliação desses projetos.
- 4) Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FDRMRJ): fundo orçamentário especial, ou seja, com finalidade específica, vinculado ao CD e criado para dar suporte às despesas de custeio e investimento da RMRJ, incluindo o IRM. Suas fontes de recursos financeiros são diversas e incluem até recursos de organismos internacionais ou decorrentes de empréstimos, além, claro, dos do próprio estado, dos municípios ou transferidos pelo governo federal. O uso dos recursos deverá ser exclusivamente para questões relacionadas à gestão da RMRJ, por meio de programas, projetos e ações que contemplem as funções públicas de interesse comum.

Finalizado em junho de 2018, conforme mencionado anteriormente, o Pedui/RMRJ foi desenvolvido e debatido fora da governança metropolitana, porém realizado no âmbito de um largo processo participativo. Foram diversos os espaços de participação estabelecidos durante o processo, incluindo a participação de funcionários do próprio governo do estado, técnicos das prefeituras da RMRJ, movimentos sociais, academia, organizações não governamentais (ONGs), empresariado, além de especialistas nos sete eixos temáticos estruturantes definidos para sua elaboração: i) mobilidade; ii) saneamento e resiliência ambiental; iii) reconfiguração espacial e centralidades urbanas; iv) habitação e equipamentos sociais; v) expansão econômica; vi) patrimônio natural e cultural; e vii) gestão pública (transversal a todos os demais).

A elaboração do plano foi dividida em quatro etapas: plano de trabalho; diagnóstico e visão de futuro; cenários, Programas de Ações Prioritárias (PAPs)

e instrumentos de implementação; e plano integrado. A metodologia proposta baseou-se nos eixos estruturantes para a elaboração das duas primeiras etapas para depois desenvolver os cenários e os seis PAPs com cerca de 130 projetos, seus instrumentos de implementação e programas complementares. Foram realizadas análises, produzidos documentos e mapas (macrozoneamento), além de estudos complementares, que permitiram a elaboração de quinze produtos que culminaram na publicação final do plano, além de um resumo técnico e outro executivo (Consórcio Quanta-Lerner, 2018b, p. 12-13).

Apesar de ter sido feito antes de aprovada a lei da governança, o Pedui/RMRJ atendeu a todas as solicitações do acórdão da ADI, o que o EM e os debates em andamento indicavam, além do que estava previsto no PLC nº 10/2015. O plano elaborado atendeu todos os quesitos previstos na Lei nº 184/2018.

Dois fatores impedem uma análise mais profunda sobre a atual situação da questão metropolitana no Rio de Janeiro. Primeiro, a LC nº 184/2018 foi aprovada há menos de um ano e, em segundo lugar, estamos no primeiro ano de uma nova administração estadual. Isso faz com que seja apenas possível analisar o processo de estruturação e de aplicação da nova lei, sem que resultados efetivos existam, mesmo com o plano já elaborado, apenas em fase de revisão.

Em paralelo, o fato também de ser o primeiro ano de uma nova administração federal, pautada por muitas mudanças, que incluíram o fechamento do Ministério das Cidades, colabora com a ausência de dados e informações sobre como o governo federal vem apoiando a questão metropolitana.

As disputas na questão da participação da sociedade civil e a ausência de informações sobre o andamento da estruturação indicam que o processo está mais lento do que imaginado, uma vez que a Câmara Metropolitana tinha todas as condições, técnicas e institucionais, de ser rapidamente renomeada como IRM e dar andamento aos trabalhos que vinham sendo desenvolvidos nos últimos cinco anos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as primeiras RMs foram criadas nos anos 1970 para ser o *locus* dos principais investimentos públicos em logística e infraestrutura social e urbana, sob gestão dos governos estaduais e com financiamento federal, ação que se repetiria por inúmeras vezes na implementação de políticas públicas na história brasileira. Sendo assim, pode-se dizer que, desde a institucionalização das primeiras RMs, o ato de criar RMs sempre esteve fortemente vinculado muito mais a uma decisão política do que a processos de planejamento dos territórios metropolitanos do país.

Arrais (2012) chama esse processo de uma visão de intervenção vertical, marcada pelos diferentes momentos político-institucionais, ora com o protagonismo do governo federal, ora com o protagonismo dos governos estaduais. Porém, nunca com a participação efetiva dos municípios nesse processo político-institucional de forma direta, apenas indiretamente nos bastidores, solicitando aos governadores sua participação numa RM, de modo a acessar recursos federais exclusivos.

A CF/1988 apenas alterou quem criava as RMs, sem impactar a gestão e o planejamento metropolitanos, os quais, na verdade, acabaram perdendo espaço com a vertente municipalista adotada. As ações recentes de estruturação de um arcabouço jurídico de regulamentação dos processos de criação, gestão e planejamento de RMs (EM) sinalizaram a retomada do tema metropolitano como agenda governamental, porém acabaram cedendo espaço às disputas políticas que levaram à aprovação de uma nova lei que acabou com as sanções que induziam à execução de planos metropolitanos.

Souza (2003, p. 153) indica que o modelo de RMs criado pelos governos militares nos anos 1970 “não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos”. Além disso, esse modelo “também não gerou uma consciência coletiva ou um senso de identidade regional em torno da importância das questões metropolitanas” (Souza, 2003, p. 153). Infelizmente, todas as questões anteriormente expostas não estavam e continuam de fora da agenda de políticos e cidadãos metropolitanos, ficando restritas ao debate acadêmico ou a técnicos e planejadores urbanos que trabalham em governos estaduais ou municipais integrantes de RMs.

A RMRJ talvez seja um dos melhores exemplos nesse sentido. Questões políticas impediram a rápida aprovação do PLC nº 10/2015, fazendo com que o Pedui fosse elaborado fora da governança. Uma vez terminado o plano, a governança foi aprovada e a composição da RMRJ alterada, fazendo com que o Pedui/RMRJ tivesse que ser automaticamente revisto, apesar de ter apenas seis meses de concluído. Quando da estruturação da governança, questões políticas mais uma vez têm atrapalhado a relação com a sociedade civil e a transparência nos processos, fazendo com que um processo bem-sucedido de cinco anos seja temporariamente paralisado.

A ausência, até o presente momento, de uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ou mesmo a sinalização de recursos públicos federais para a elaboração de planos ou de projetos voltados para o tema metropolitano, faz com que as iniciativas dependam inteiramente da vontade dos governos estaduais, que vêm apresentando problemas financeiros nos últimos anos, sendo o Rio de Janeiro, mais uma vez, um dos principais exemplos dessa crise.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. C. **O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro**. 2013. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2013.

ARRAIS, T. A. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 24, p. 4-23, 2012.

BLANCO JUNIOR, C. **Produto 1.1**. – relatório contendo a articulação das três oficinas internacionais e reuniões com especialistas internacionais. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2015.

_____. Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988. *In*: ENANPUR, 17., 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 10 nov. 1937.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 jan. 1967.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 8865, 20 out. 1969.

_____. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5585, 11 jun. 1973.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842/RJ. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, n. 181, 16 set. 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>>. Acesso: 10 set. 2019.

_____. Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014. Inclui os arts. 18-A e 159-A e altera o art. 182 da Constituição Federal, para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. **Diário do Senado Federal**, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117428>>. Acesso em: 10 set. 2019.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 12 jan. 2015.

CALDAS, M. F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CASA FLUMINENSE. **Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da Câmara Metropolitana**. Rio de Janeiro: Comunicação Casa, 20 set. 2019. Disponível em: <<https://casافلuminense.org.br/governador-exclui-representantes-da-sociedade-civil-do-conselho-consultivo-da-camara-metropolitana/>>. Acesso em: 25 set. 2019.

COMPANS, R. A ingovernabilidade metropolitana. *In*: ENANPUR, 16., 2015, Minas Gerais. **Anais...** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

CONSÓRCIO QUANTA-LERNER. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI/RMRJ**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018a.

_____. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI/RMRJ: resumo técnico**. Rio de Janeiro: Consórcio Quanta-Lerner, 2018b.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTTI, B. O. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018. p. 19-53.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a autoridade executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 28 dez. 2018.

GOYA, H. M. **O pacto federativo brasileiro e os impactos desse modelo na gestão dos entes federados**. 2016. Monografia (Graduação) – Faculdade de Economia e Administração, São Paulo, 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

_____. **Censo Demográfico de 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Estimativa Populacional 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Ipea atualiza a listagem dos municípios que integram os recortes territoriais brasileiros das regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento (Rides) e aglomerações urbanas que compõem o universo metropolitano brasileiro**. Brasília: Ipea, 2019.

ROYER, L. **O Estatuto da Metrópole e seu financiamento**. São Paulo: ObservaSP, 24 mar. 2015. Disponível em: <<https://observasp.wordpress.com/2015/03/24/o-estatuto-da-metropole-e-seu-financiamento/>>.

SANTOS, M. A. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018a. p. 55-105.

_____. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: COSTA, M. A. *et al.* (Org.). **Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole**. Brasília: Ipea, 2018b. p. 457-513.

SANTOS, M. *et al.* Gestão impositiva *versus* governança metropolitana: um estudo de caso sobre a Fundrem. *In*: COSTA, M.; PANTOJA, I.; MARGUTI, B. (Org.). **Relatos de estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

SCHNEIDER, P. D. Algumas considerações sobre a decisão do STF e a prestação do serviço público de saneamento nas regiões metropolitanas – ADI nº 1.842-RJ. **Revista Brasileira de Direito Municipal**, Belo Horizonte, ano 15, n. 51, jan./mar. 2014.

SERRANO, P. E. A. P. **O regime constitucional da região metropolitana**. 2009. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2009.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 59, p. 137-158, jan. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 8 out. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. dos M. Governança metropolitana e reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte. **Revista da ANPUR**, n. 3, nov. 2000.

_____. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.). **A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

BRASIL. Decreto-Lei Federal nº 311, de 2 de março de 1938. Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, 1938.

_____. Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Dispõe sobre a criação de Estados e Territórios. **Diário Oficial da União**, p. 7253, 1 jul. 1974.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001.

_____. **Projeto de Lei nº 3.460/2004**. Institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

_____. **Projeto de Lei nº 9.011/2017**. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 – Estatuto da MetrÓpole, para estabelecer novo prazo para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, e dispõe sobre critérios de realização de audiências públicas durante o processo de sua elaboração. Altera, ainda, a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para estipular novo prazo para a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017.

_____. **Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018**. Altera a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da MetrÓpole, e a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: [s.n.], 12 jan. 2018.

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

FRANCISCONI, J. G.; SOUZA, M. A. A. de. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**: estudos e proposições alternativas. Brasília: Ipea, 1976.

GERJ – GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar nº 10/2015. Dispõe sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sua composição, organização e gestão, define as funções públicas e serviços de interesse comum, cria a Agência Executiva da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e dá outras providências. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 9 set. 2015.

SOUZA, M. A. A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1999.

MÉXICO: A COORDENAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL É SUFICIENTE PARA CONSTRUIR UMA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA?¹

Juan Ángel Demerutis Arenas²

1 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO

O México é uma república federal com um sistema organizado em unidades territoriais, chamadas entidades federativas, com um governo central. No total, são 32 entidades federativas, incluindo a recém-constituída Cidade do México, anteriormente o Distrito Federal. Essas unidades são livres e soberanas, e são elas que moldam o pacto federativo. A Constituição dos Estados Unidos Mexicanos é o documento que forma a estrutura legal na qual as três esferas governamentais são definidas: federal, estadual e municipal, sem a possibilidade de um nível intermediário, como regional ou metropolitano. O pacto estabelece duas entidades soberanas: o governo federal e os estados – deixando o município como célula básica da estrutura territorial, política e administrativa, contudo como entidade autônoma; não soberana.

Os Estados Unidos Mexicanos – nome oficial do país – foram formados como república federal em 31 de janeiro de 1824, ao fim da Guerra de Independência da Espanha. Naquela época, o federalismo era considerado a melhor maneira de estabilizar o país e alcançar a unidade dos líderes regionais que participaram do movimento. Desde então, o pacto federal tem sido fonte de tensões entre os estados e o governo central, com questões de centralização ou descentralização entre liberais e conservadores (Chávez, 1996).

O pacto teve suas bases em três constituições políticas: 1824, 1857 e 1917. Na primeira, foi concebido um governo federal com poderes limitados. Na segunda, juntamente com as leis de reforma, foi criado um governo federal mais forte, que controlou pela primeira vez algumas propriedades que haviam sido expropriadas da Igreja, além de recursos subterrâneos. A nova Constituição de

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap3>

2. Professor e pesquisador no Departamento de Projetos Urbanos do Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) da Universidade de Guadalajara; professor de planejamento urbano e meio ambiente e de planejamento urbano e território no CUAAD; membro da Rede Metropolitana de Governança e da Asociación Latinoamericana de Escuelas de Urbanismo y Planeación (Aleup); e consultor no âmbito do Programa Ejecutivo de Cooperación Cepal/Ipea.

1917, em vigor com modificações, incluiu a concessão dos poderes da Federação que antes eram exercidos apenas pelos estados.

As mudanças no relacionamento entre estados e municípios levaram, ao longo do tempo, ao aparecimento de algumas reformas importantes, entre as quais o processo de devolução de poderes do governo federal para os governos locais – sem dúvida a medida mais revolucionária, que atualmente corre o risco de ser revertida por um novo governo centralista.

Em termos de planejamento metropolitano, as relações entre os três níveis de governo no México tomaram forma a partir de dois elementos: o pacto federal e os processos de descentralização/democratização, que abriram as portas para os governos locais se envolverem na construção de políticas públicas (Chávez, 1996; Rodríguez, 1998).

Antes de ocorrer a descentralização e a democratização, como produto da concentração de poder no governo federal, os problemas particulares de cada estado eram ignorados ao se tentar estabelecer um modelo único e uniforme. Atualmente, ao contrário, é mais claro que cada um dos 32 estados possua características e objetivos específicos, portanto sendo inútil aplicar regulamentos de tamanho único (*one size fits all*),³ pois não seria adequado à natureza diversa das entidades.

O processo de desenvolvimento de políticas públicas na área de planejamento vinha passando por um período de reformas radicais como resultado da inércia em relação à descentralização, reformas que empoderaram os municípios, concedendo-lhes responsabilidades que estavam anteriormente nas mãos do governo do estado. Uma dessas responsabilidades envolve o planejamento e o controle do desenvolvimento das áreas metropolitanas.

Por meio de uma análise da literatura mexicana sobre o desenvolvimento de políticas públicas para o planejamento urbano, é possível estabelecer a existência de eventos importantes em uma linha do tempo que molda seis fases do planejamento urbano e territorial (Arenas, 2018). Elas são baseadas nas relações intergovernamentais entre a Federação, os estados e os municípios nos últimos cinquenta anos.

Fase 1: experiências estaduais em planejamento urbano – planejamento de capitais e abandono de pequenos municípios (1970-1975). Nessa fase, o governo federal ainda não havia estabelecido condições para o controle do desenvolvimento urbano. As áreas metropolitanas eram atendidas e administradas pelos governos

3. O termo *one size fits all* foi utilizado pelo autor na versão original do texto, em espanhol. Em sentido estrito, o termo significa dizer que seria infrutífero aplicar a mesma regra para todos os casos dada a enorme diversidade – uma característica que marca as regiões.

de alguns estados, contudo, nem todos precisaram abordar essa questão em todos os aglomerados urbanos, dado que alguns concentraram seus esforços apenas nas capitais.

Fase 2: revolução federal no planejamento urbano e territorial (1976-1982). Nessa fase, o governo federal estabeleceu as condições para a administração das áreas metropolitanas interestaduais. Por um lado, a Federação conferiu aos governos estaduais a responsabilidade das áreas metropolitanas intermunicipais e, por outro, empoderou os governos municipais e os transformou nos mais relevantes atores em sua definição – o que não foi bem visto pelas entidades federais porque já observavam as limitações dos governos municipais (Congreso de la Unión, 1976).

Fase 3: resistência dos governos estaduais ao planejamento municipal por decreto federal e possibilidade de coordenação intermunicipal (1983-1992). Nessa fase, por meio de uma reforma da Constituição (art. 115, 1983), os governos municipais receberam a administração do desenvolvimento urbano e do zoneamento. Apesar disso, alguns governos estaduais, que mantiveram o controle das áreas metropolitanas e seu planejamento, insistiram em assumir a elaboração de normas e instrumentos de acordo com suas tradições, deixando os municípios fora da tomada de decisão. Pela primeira vez, os municípios que não estavam sob a diretriz desses governos estaduais tiveram a oportunidade de se coordenar e se associar para a prestação mais eficiente de serviços públicos.

Fase 4: governos municipais responsáveis pelo planejamento e pela fragmentação na tomada de decisões nas áreas metropolitanas (1993-2008). Os governos estaduais finalmente cederam ao decreto da Federação e tornaram efetiva a autonomia municipal. Nessa fase, os governos estaduais passaram a participar marginalmente na tomada de decisões para o planejamento urbano municipal e metropolitano, deixando a maioria das responsabilidades nas mãos dos governos municipais. Ao mesmo tempo, o governo federal assumiu as responsabilidades das áreas metropolitanas binacionais, especificamente as da fronteira com os Estados Unidos da América (Congreso de la Unión, 1993).

Fase 5: coordenação metropolitana – governos municipais em conjunto com o governo estadual e a governança (2009-2016). Os governos estaduais e municipais se coordenaram para planejar o desenvolvimento de áreas metropolitanas, particularmente aquelas dentro do território de uma entidade federativa, ou seja, intermunicipais. Além disso, foi proposta a criação de instâncias de coordenação metropolitana com participação cidadã (Congreso del Estado de Jalisco, 2008; 2011).

Fase 6: reaparecimento do governo federal na arena do planejamento urbano e territorial (2017-2020). O governo federal reservou-se o direito de definir regras

e chefiar as instituições das áreas metropolitanas binacionais e interestaduais e de definir as regras para as áreas metropolitanas interestaduais por meio de coordenação intergovernamental (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

2 O PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO NO MÉXICO

O México, como a grande maioria dos países latino-americanos, tornou-se um país predominantemente urbano desde o início dos anos 1970. O processo de urbanização foi produto da migração de grande parte da população rural para as cidades, a fim de obter uma qualidade de vida melhor do que as aglomerações campestres ofereciam. Esse processo de migração, que se iniciou há cerca de cinquenta anos, tem se reproduzido nas últimas três décadas, agora de cidades pequenas ou médias para grandes áreas metropolitanas.

Em 1960, existiam 12 zonas metropolitanas (ZMs), que continham 25,6% da população. Em 2000, já se contavam 55, que concentravam 52,8% da população, o que significa que, na virada do século, o México já era um país metropolitano. Em 2015, foi reconhecida a existência de 74 ZMs, que, segundo dados estatísticos do Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – Inegi), recebiam 62,8% da população total (tabela 1).

A metropolização progressiva do país exige regulamentos e instituições que atendam às demandas das ZMs, que possuem características diferentes do restante da população urbana do país. A fragmentação das decisões no território mostrou que as ações de um município metropolitano podem impactar as localidades vizinhas se os problemas não forem abordados de maneira abrangente. Da mesma forma, as oportunidades que as economias de escala e a associação intermunicipal das grandes cidades oferecem também podem ser aproveitadas. Por isso, é importante entender o fenômeno e, em seguida, projetar e elaborar políticas públicas que ofereçam soluções para os problemas específicos da metropolização dentro de uma estrutura de governança.

TABELA 1
Indicadores metropolitanos

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Áreas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcações e municípios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federais	14	20	26	29	29	29	32
População total (milhões)	9	26,1	31,5	51,5	57,9	63,8	75,1
População nacional (%)	25,6	39,1	38,8	52,8	56	56,8	62,8

Fonte: Sedatu, Conapo e Inegi (2018); Unikel, Chiapetto e Villarreal (1978); Negrete e Salazar (1986); Sobrino (1993); Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012).

3 MARCO LEGAL DA QUESTÃO METROPOLITANA

Embora a questão metropolitana tenha sido abordada por pesquisadores mexicanos na década de 1970 (Unikel, 1976), a legislação mexicana não usou o conceito de metropolização. A referência feita foi apenas a um termo próximo: conurbação. Esse termo foi definido como um fenômeno de continuidade física das aglomerações urbanas.

O conceito de conurbação apareceu pela primeira vez nos regulamentos mexicanos na Lei Geral de Assentamentos Humanos (*Ley General de Asentamientos Humanos – LGAH*), publicada em 26 de maio de 1976. Definia aglomeração como “o fenômeno que ocorre quando dois ou mais centros populacionais formam ou tendem a formar uma unidade geográfica, econômica, política e social” (Congreso de la Unión, 1976, art. 18, tradução nossa).

Essa lei também determinou a necessidade de se reconhecer formalmente a conurbação, sendo o Executivo federal responsável por fazer isso quando a aglomeração incluísse territórios de dois ou mais estados; e o governador de um estado quando a aglomeração estivesse completamente dentro do território de uma única entidade federal. A maneira de isso ser feito era por meio de uma “declaração de conurbação”.

A própria legislação estabeleceu que a Federação deveria participar de processos de aglomeração apenas quando duas jurisdições estaduais estivessem envolvidas. Se não fosse esse o caso, a responsabilidade pela aglomeração seria do governo do estado.

A criação de uma comissão de conurbação foi contemplada desde o início, o que incluiria a participação de representantes dos governos federal, estaduais e municipais, bem como do secretário federal, que presidiria a comissão e cujo objetivo seria a coordenação institucional e a concertação de ações e investimentos com os setores sociais e privados. É importante notar, no entanto, que a representação de grupos organizados da sociedade civil e da Academia não foi incluída.

Essa postura em relação à complexidade que a continuidade física das cidades representa – principalmente quando envolve territórios de duas ou mais jurisdições – é a mesma há muitos anos no país, com ênfase especial no planejamento e controle do desenvolvimento urbano.

Em 1983, a própria Constituição mexicana foi reformada para conceder aos municípios a possibilidade de coordenar e associar a prestação de serviços públicos comuns (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, art. 115), como abastecimento de água e fornecimento de drenagem sanitária. Posteriormente, em 1993, a LGAH foi modificada para confirmar

as responsabilidades correspondentes aos governos municipais (locais) que não haviam sido respeitadas pelos governos estaduais (subnacionais), pois mantinham para si muitas das responsabilidades conferidas aos municípios.

A reforma da LGAH também incluiu o conceito de conurbação, que foi definido da seguinte forma: “a continuidade física e demográfica que forma ou tende a formar dois ou mais centros populacionais” (Congreso de la Unión, 1993, art. 3, tradução nossa). A própria legislação dedicou um capítulo completo às conurbações, esclarecendo que a jurisdição federal deveria estar apenas naquelas em que participam duas ou mais entidades federais e seus respectivos municípios. Nessas aglomerações estava prevista a participação dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Além disso, ficou determinado que as conurbações dentro dos limites de um único estado deveriam cumprir a legislação local, deixando claro que elas não são de responsabilidade da Federação. Portanto, para entender a dinâmica de grande parte das áreas metropolitanas do México, seria necessário revisar a legislação estadual sobre o assunto, pois somente assim seriam conhecidas as condições e características de cada entidade federativa.

A nova versão da LGAH (Congreso de la Unión, 1993), determinou que um acordo deveria ser estabelecido entre os governos federal, estaduais e municipais para constituir uma área metropolitana interestadual. O convênio deve conter a delimitação da área conurbada e os compromissos de cada um no planejamento e na regulamentação, com base em um programa de gestão para a região. Também deve incluir a determinação de ações e investimentos para atender a requisitos comuns em matéria de reservas territoriais, preservação e equilíbrio ecológico, infraestrutura, equipamentos e serviços suburbanos, bem como para o fornecimento de serviços de abastecimento de água, drenagem, transporte, educação, saúde e recreação.

Essa versão da LGAH também abordou a questão das cidades fronteiriças/binacionais (fronteiras com os Estados Unidos, Guatemala e Belize) e definiu que as competências relacionadas a elas deveriam envolver tratados, acordos e convenções internacionais sobre o assunto – incluindo os poderes dos governos estaduais e municipais.

TABELA 2
Tipos de zonas metropolitanas de acordo com as jurisdições

Tipo	Quantidade
Internacional/binacional	10
Interestadual	6
Intermunicipal/municipal	58
Total	74

Elaboração do autor.

Na legislação de 1993, o termo área metropolitana apareceu pela primeira vez, aliás, definido de maneira ambígua: “o espaço territorial de influência dominante de um centro populacional” (Congreso de la Unión, 1993, art. 2, tradução nossa). A definição de ZM não contemplava o amplo significado do termo, uma vez que não incluía o fenômeno da conurbação, o tamanho da cidade e a coordenação entre os governos municipais envolvidos, tanto no planejamento metropolitano, quanto na implementação de infraestrutura ou prestação de qualquer serviço.

A questão metropolitana foi abordada de forma contundente pelo governo federal até 2016, quando a Lei Geral de Assentamentos Humanos, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – LGAHOTDU) foi publicada no Diário Oficial da Federação, em 28 de novembro. Essa lei deu uma nova dimensão ao termo no México e estabeleceu uma posição de liderança do governo federal ao lidar com o fenômeno metropolitano no país.

A LGAHOTDU definiu áreas metropolitanas como “centros populacionais ou conurbações que, devido à sua complexidade, interações, relevância social e econômica, formam uma unidade territorial de influência dominante e são de importância estratégica para o desenvolvimento nacional” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, art. 3). Desse modo, embora o termo conurbação ainda fosse usado na lei, ele passou a ter um segundo significado, pois foi considerado um fenômeno que pode ser incluído em uma área metropolitana. Além disso, a questão metropolitana ficou associada à coordenação e concertação, bem como à formação de órgãos deliberativos e auxiliares e ao Sistema Geral de Planejamento Territorial.

A LGAHOTDU – como seus antecedentes – fez uma distinção entre as áreas metropolitanas interestaduais e as que se encontram no território de um ou mais municípios do mesmo estado (intraestaduais ou intermunicipal). O governo federal, os governos estaduais (dois ou mais) e os governos municipais (dois ou mais) foram incluídos nos processos de constituição das áreas metropolitanas. Essas áreas são de responsabilidade de cada governo estadual e dos municípios correspondentes (um ou mais), embora na nova legislação a Federação se reserve o direito de participar da definição de regulamentos para sua formação.

Também em 2016, a questão metropolitana apareceu pela primeira vez na constituição política do país, referindo-se especificamente à zona metropolitana do Vale do México (ZMVM) e à necessidade de estabelecer mecanismos de coordenação no planejamento do desenvolvimento e na execução de ações regionais para a prestação de serviços públicos (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, art. 122). A LGAHOTDU também especifica que, para obter essa coordenação, é necessário estabelecer o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento.

Uma lei metropolitana de desenvolvimento para a ZMVM deve conter a forma e os processos por meio dos quais serão tomadas as determinações do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento, que podem incluir: i) a delimitação das áreas territoriais e as ações de coordenação para a operação e operação de obras e serviços públicos de alcance metropolitano; ii) os compromissos assumidos por cada uma das partes na alocação de recursos para projetos metropolitanos; e iii) a projeção conjunta e coordenada do desenvolvimento das áreas urbanas e da prestação de serviços públicos (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

O surgimento desse capítulo da Constituição dedicado exclusivamente à ZMVM gerou um debate sobre a situação do restante das áreas metropolitanas. Por um lado, o art. 122 da Constituição dedica-se especificamente a detalhar as regras para a coordenação da ZMVM – que inclui a Cidade do México, onde o Poder Executivo federal é estabelecido, sem contemplar as outras 73 ZMs. Por outro lado, essa negligência do texto constitucional confere às entidades federais a liberdade de gerar seus próprios regulamentos, a partir de uma solução única e uniforme, fazendo com que se considere que essa flexibilidade permitirá servir melhor ao restante das ZMs do país.

3.1 Instâncias governamentais responsáveis pela delimitação de áreas metropolitanas

Desde 2004, os critérios para a delimitação de áreas metropolitanas com abordagem predominantemente econômica foram estabelecidos para fins estatísticos. Segundo dados do Inegi, as ZMs já eram responsáveis pela geração de 71% do produto interno bruto (PIB) do país, comprovando que tinham potencial para influenciar positivamente o desenvolvimento econômico e social de suas respectivas regiões. Desde aquele ano, portanto, foi oficialmente reconhecido que as áreas metropolitanas são estratégicas no desenvolvimento econômico e possuem uma manifestação territorial que deve ser considerada.

Dado esse reconhecimento, foi criada uma comissão interinstitucional, com órgãos do governo federal, a qual produziu quatro documentos que estipulam os critérios para estipulam uma área metropolitana.⁴ A Secretaria de Desenvolvimento Social (Secretaría de Desarrollo Social – Sedesol), o Inegi e o Conselho Nacional de População (Consejo Nacional de Población – Conapo) publicaram, em 2004, o documento intitulado *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, que

4. Os documentos estão disponíveis em:

<http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/zonas_metropolitanas/completoZM2005.pdf>;

<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_zonas_metropolitanas_2010_Capitulos_I_a_IV>;

<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_las_zonas_metropolitanas_de_Mexico_2010_-_Analisis_de_resultados>; e

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/305634/Delimitacion_Zonas_Metropolitanas_2015.pdf>.

representou o primeiro esforço do governo federal para definir claramente as áreas metropolitanas do país. A publicação mesclou os critérios para a condução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Ordenamento do Uso do Solo (liderado pela Sedesol), a geração de estatísticas e informações geográficas (produzida pelo Inegi) e a formulação de políticas para a harmonização do crescimento e distribuição territorial da população (área liderada pelo Conapo). Os documentos serviram de referência para o governo federal e os governos estaduais e municipais sustentarem seus argumentos quando lhes foi atribuída a tarefa de formar áreas metropolitanas para diferentes propósitos. Os parâmetros para a delimitação de ZM foram definidos conforme descrito a seguir.

O conjunto de dois ou mais municípios em que se localiza uma cidade com 50 mil habitantes ou mais, cuja área urbana, funções e atividades excedem o limite do município que originalmente o continha, incorporando como parte de si ou de sua área de influência direta municípios vizinhos, predominantemente urbanos, com os quais mantém alto grau de integração socioeconômica. Essa definição também inclui os municípios que, devido a suas características particulares, são relevantes para o planejamento e a política urbana.

Além disso, áreas metropolitanas são definidas como todos os municípios que contêm uma cidade com um milhão ou mais habitantes, bem como aqueles com cidades com 250 mil habitantes ou mais que compartilham processos de conurbação com cidades nos Estados Unidos da América (Sedesol, Conapo e Inegi, 2004, p. 17).

Ficaram definidos também três grupos de municípios metropolitanos: i) municípios centrais; ii) municípios externos definidos com base em critérios estatísticos e geográficos; e iii) municípios externos definidos com base em critérios de planejamento e política urbana.

Os municípios centrais são aqueles onde está localizada a cidade principal e cujo nome prevalece regularmente para se referir à ZM. Podem ter 50 mil habitantes sozinhos ou que, juntamente com os municípios com os quais formam fisicamente uma continuidade, totalize essa população. Também podem ser municípios com 1 milhão de habitantes ou que fazem parte de uma área metropolitana transfronteiriça.

Os municípios externos definidos com base em critérios estatísticos e geográficos são adjacentes aos centrais, mas não têm continuidade física com a cidade principal. Eles têm caráter urbano e uma relação funcional com o município central da região metropolitana, desde que atendam às seguintes condições: sua cidade principal fique a menos de 10 km de distância por estrada asfaltada e pista dupla até os limites da cidade central; tenha pelo menos 15% da população empregada residindo e trabalhando no município ou nos municípios da região metropolitana, ou 10% ou mais da população que trabalha no município residindo nos municípios centrais; tenham uma porcentagem da população

economicamente ativa (PEA) ocupada em atividades industriais, comerciais e de serviços maior ou igual a 75% – ou seja, não estejam predominantemente engajados em atividades primárias; e possuam uma densidade urbana média de pelo menos 20 habitantes/ha.

Os municípios externos definidos com base em critérios de planejamento e política urbana são aqueles reconhecidos pelos governos federal e estadual como parte de uma área metropolitana. Tal reconhecimento se dá por meio de instrumentos que regulam seu desenvolvimento urbano e a ordem territorial. Devem ainda obedecer a alguma das seguintes condições: ser incluído na declaração da área metropolitana correspondente; pertencer a um programa de desenvolvimento urbano para a área metropolitana; ou fazer parte do atual Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Planejamento do Território vigente. Esses detalhes foram mantidos em vigor nos três primeiros documentos do Conapo publicados em 2004, 2007 e 2012. Para Sedatu, Conapo e Inegi (2018), os critérios de definição e delimitação foram, no entanto, modificados (tabela 3).

Em resumo, com a classificação atual, o valor do critério de conurbação e a integração física e funcional foram aumentados para passar de uma população mínima de 50 mil habitantes para uma de 100 mil habitantes. A população mínima nas cidades de municípios únicos também foi reduzida de 1 milhão para 500 mil. Em relação às cidades fronteiriças, foram incluídas as da fronteira sul, e a população mínima a ser considerada foi reduzida de 250 mil para 200 mil habitantes. Além disso, foram incluídas todas as capitais dos estados que não atendiam a nenhum dos requisitos anteriores.

Em relação aos municípios externos definidos por critérios estatísticos, foi aumentada a distância entre a localidade do município externo mais próximo do limite da cidade central da região metropolitana. O aumento foi de 10 km a 15 km em estradas pavimentadas e de pista dupla.

TABELA 3
Critérios de limitação definidos pelo Conapo (2004-2018)

Critérios de delimitação		2004	2007	2012	2018
Municípios centrais	Dois ou mais municípios (população mínima)	50 mil	50 mil	50 mil	100 mil
	Um município (população mínima)	1 milhão	1 milhão	1 milhão	500 mil
	Conurbação com os Estados Unidos (população mínima)	250 mil	250 mil	250 mil	200 mil
	Aglomeración internacional (população mínima)	-	-	-	200 mil
	Cidades costeiras (população mínima)	-	-	-	200 mil
	Capitais dos estados	-	-	-	-
Municípios estrangeiros com base em critérios estatísticos e geográficos	Distância para o centro da cidade (km por via dupla)	10	10	10	15
	Integração funcional por local de trabalho. População trabalhando nos municípios centrais (% da PEA)	15	15	15	15
	Integração funcional por local de residência nos municípios centrais (% mínima de pessoas empregadas no município)	10	10	10	10
	População empregada em atividades não primárias (% da PEA)	75	75	75	75
	Densidade urbana média (habitantes/ha)	20	20	20	20
Municípios externos baseados em critérios de planejamento e política urbana	Ser incluído na declaração da área metropolitana	-	-	-	-
	Pertencer ao Programa de Desenvolvimento Urbano e Planejamento Territorial da região metropolitana	-	-	-	-
	Fazer parte do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Planejamento Territorial em vigor	-	-	-	-

Fonte: Sedesol, Conapo e Inegi (2004; 2007; 2012); Sedatu, Conapo e Inegi (2018).

Obs.: PEA = pessoas entre 15 e 70 anos.

3.2 Os planos ou programas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano

O planejamento e a ordenação do território estabelecem uma série de instrumentos em ordem hierárquica que permitem estruturar o chamado Sistema Geral de Planejamento Territorial. A nova legislação considera cinco instrumentos de aplicação prática no território que devem estar sujeitos ao Programa Nacional de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Urbano, conforme descrito a seguir.

- 1) Estratégia nacional de ordenamento territorial.
- 2) Programas estaduais de planejamento territorial e desenvolvimento urbano.
- 3) Programas metropolitanos ou de conurbação.
- 4) Planos ou programas municipais de desenvolvimento urbano.
- 5) Planos ou programas de desenvolvimento urbano derivados dos indicados nas seções anteriores e determinados por esta lei e pela legislação estadual sobre desenvolvimento urbano, como os de centros populacionais, parciais, setoriais, esquemas de planejamento

simplificado e centros urbanos de serviços rurais (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p. 97, tradução nossa).

Como parte do Sistema Geral de Planejamento Territorial, as áreas metropolitanas devem ser delimitadas e caracterizadas na estratégia nacional de ordenamento territorial, a fim de promover o desenvolvimento econômico e reduzir as disparidades regionais.

Os programas de área metropolitana, conseqüentemente, devem ser derivados dos programas estaduais de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, os quais, por sua vez, devem ter como referência a estratégia nacional de uso do solo. No nível local, são construídos planos ou programas municipais de desenvolvimento urbano e planos ou programas derivados de desenvolvimento urbano, como centros populacionais, esquemas parciais (setoriais) de planejamento simplificado e centros de serviços rurais, que devem considerar o programa da região metropolitana como um plano de referência. Uma vez aprovados os programas da área metropolitana, os municípios têm um ano para emitir ou adaptar seus planos de desenvolvimento urbano e aqueles correspondentes aos centros populacionais envolvidos, que devem ter a devida consistência com o programa da área metropolitana.

Para realizar o planejamento metropolitano, a LGAHOTDU determinou o conteúdo e as características mínimas de um programa da ZM:

- ser congruente com a estratégia nacional de ordenamento territorial;
- ter um diagnóstico abrangente que inclua uma visão prospectiva de curto, médio e longo prazo;
- possuir estratégias e projetos para o desenvolvimento integral da ZM, além da articulação de diferentes portarias, planos ou programas de desenvolvimento social, econômico, urbano, turístico, ambiental e de mudanças climáticas que impactem seu território;
- delimitar os centros populacionais com espaços de reserva geográfica para expansão ordenada a longo prazo e estimativas técnicas de crescimento;
- determinar as prioridades para a ocupação de áreas urbanas vagas, a urbanização ordenada da expansão periférica e a localização adequada em relação à área urbana consolidada, adequada para urbanização progressiva;
- dispor de políticas e instrumentos para reestruturação, localização, melhoria de infraestrutura e equipamentos na região metropolitana;

- apresentar ações e previsões de investimentos para o fornecimento de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos comuns aos centros populacionais da região metropolitana;
- estabelecer ações de mobilidade, incluindo transporte coletivo, sistemas não motorizados e com baixo impacto ambiental;
- elaborar previsões e ações para melhorar as condições ambientais e uma gestão abrangente da água;
- indicar as ações prioritárias para conservar, proteger, aumentar e melhorar o espaço público;
- organizar estratégias para a conservação e melhoria da imagem urbana e do patrimônio natural e cultural;
- produzir estratégias de segurança, prevenção de riscos e resiliência; e
- constituir a metodologia ou indicadores para monitorar e avaliar a aplicação e o cumprimento dos objetivos do programa para as ZMs.

3.3 A concordância das três ordens do governo no planejamento metropolitano

Por ser uma lei geral, a LGAHOTDU implica a concordância entre os três níveis de governo – Federação, estados e municípios, atribuindo diferentes responsabilidades e atribuições a cada um com relação às ZMs. Portanto, correspondem à Federação os itens relacionados a seguir.

- 1) Participar, em coordenação com estados e municípios, na promoção de infraestrutura, equipamentos e serviços metropolitanos.
- 2) Participar na identificação, na delimitação e no planejamento de áreas metropolitanas.
- 3) Emitir critérios e diretrizes normativas para a delimitação territorial de áreas metropolitanas e conurbações, observando a estratégia nacional de ordenamento territorial e consulta prévia com os estados.
- 4) Promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas, bem como o treinamento e a assistência técnica em desenvolvimento metropolitano.
- 5) Integrar uma rede metropolitana para promover a transferência de metodologias e boas práticas, bem como estimular a profissionalização, a troca de informações e o desenvolvimento de projetos estratégicos conjuntos com a participação de instituições acadêmicas e dos setores privado e social.⁵

5. Essa rede poderia extrapolar o âmbito latino-americano como a Rede de Governança Metropolitana. Disponível em: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

- 6) Emitir regulamentos oficiais mexicanos que visem estabelecer diretrizes, critérios, especificações técnicas e procedimentos para garantir medidas adequadas para o desenvolvimento metropolitano nos seguintes aspectos:
 - a) estrutura da rede rodoviária primária;
 - b) custódia e uso de áreas não urbanizáveis de valor ambiental, incluindo primeiras dunas de praia, vaus de rios, lagos e embarcações reguladoras de água para resiliência;
 - c) homologação de terminologia para hierarquização de espaços e instalações públicas em planos ou programas de desenvolvimento urbano;
 - d) homologação de conteúdos, metodologias e expressão gráfica para a elaboração de planos e programas na matéria e critérios para atualização com visão de longo prazo; e
 - e) prevenção e atendimento de contingências para fortalecer a resiliência.

Corresponde aos Estados (entidades federais) as responsabilidades relacionadas a seguir.

- 1) Legislar sobre assentamentos humanos, bem como sobre planejamento, gestão, coordenação e desenvolvimento de conurbações e áreas metropolitanas, em suas jurisdições territoriais, atendendo aos poderes concomitantes previstos na Constituição Política dos Estados Unidos Mexicanos e nas disposições na LGAHOTDU.
- 2) Analisar e qualificar a consistência e vincular-se ao planejamento estadual, que deve ser observado pelos diferentes programas municipais de desenvolvimento urbano, inclusive os das áreas metropolitanas, por meio de opiniões de consistência estadual.
- 3) Intervir na prevenção, no controle e na solução de assentamentos humanos irregulares, nos termos da legislação aplicável e de acordo com os programas de desenvolvimento urbano das áreas metropolitanas, incluindo a abordagem de gênero e o marco dos direitos humanos.
- 4) Emitir e, quando apropriado, modificar a legislação local sobre desenvolvimento urbano que permita contribuir para o financiamento e a implementação do ordenamento urbano e desenvolvimento metropolitano em condições equitativas, tanto para a recuperação de investimentos públicos quanto para o aumento do valor de imóveis gerados pela consolidação e crescimento urbano.
- 5) Participar do planejamento e da regulação das áreas metropolitanas, nos casos de aglomerações tanto interestaduais quanto intermunicipais.

- 6) Estabelecer e participar das instâncias de coordenação metropolitana.
- 7) Coordenar suas ações com a Federação, com outros estados, seus municípios ou demarcações territoriais, conforme apropriado, para a organização territorial de assentamentos humanos e o planejamento de desenvolvimento urbano e metropolitano, bem como para a execução de ações, obras e investimentos em infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos, inclusive os relacionados à mobilidade e à acessibilidade universal.
- 8) Discutir com os setores social e privado na realização de ações e investimentos concertados para o desenvolvimento regional e metropolitano.
- 9) Impor sanções administrativas aos infratores das disposições legais e programas de desenvolvimento metropolitano, de acordo com a legislação correspondente sobre responsabilidades administrativas, bem como dar vista às autoridades competentes pela aplicação de sanções que em matéria penal derivam de falhas e violações de tais disposições.
- 10) Aplicar e promover as políticas e os critérios técnicos das legislações fiscais que permitam contribuir para o financiamento territorial e do desenvolvimento regional e metropolitano em condições de equidade, bem como para a recuperação do aumento de valor dos imóveis gerados pelo crescimento urbano.

Corresponde aos municípios os elementos a seguir.

- 1) Participar do planejamento e da regulamentação das áreas metropolitanas.
- 2) Celebrar acordos de associação com outros municípios para fortalecer seus processos de planejamento urbano, bem como para programação, financiamento e execução de ações, obras e prestação de serviços comuns.
- 3) Intervir na prevenção, no controle e na solução de assentamentos humanos irregulares e de acordo com os planos ou programas de desenvolvimento urbano e de áreas e conurbações metropolitanas, no âmbito dos direitos humanos.

A LGAHOTDU determina que estados e suas câmaras legislativas sejam obrigados a elaborar uma lei estadual a qual especifica e regula as responsabilidades que a lei geral concede aos estados e seus municípios. Todas as entidades federais (31 estados e a Cidade do México) atualizaram sua legislação a partir de 2016, pois tinham um período peremptório de um ano para fazê-lo; no entanto, nem todos os entes trataram da questão metropolitana. Algumas dessas leis trataram-na apenas superficialmente, como Cidade do México, Jalisco, Nuevo León. Além disso, alguns estados possuem uma lei de coordenação metropolitana que define responsabilidades estaduais e municipais no caso de áreas metropolitanas.

3.4 Funções públicas de interesse comum (serviços compartilhados)

Embora existam organizações responsáveis pelo serviço de fornecimento de água potável e saneamento para áreas metropolitanas desde a década de 1970, elas surgiram de iniciativas de governos estaduais – que reproduziam o centralismo da Federação, buscando satisfazer as necessidades dos habitantes assentados nas capitais dos estados que haviam sido objeto de uma aglomeração ou que tinham uma importante relação de fluxos de bens e pessoas. Desde a Federação, a preocupação com essa questão também vem mudando, o que se reflete tanto na legislação para assentamentos humanos, uso da terra e desenvolvimento urbano quanto na própria constituição política.

Em 1976, nos regulamentos de normatividade urbanística, no capítulo intitulado *Concorrência e coordenação de autoridades* (H. Congreso de la Unión, 1976), foi feita uma referência apenas à execução de obras e serviços públicos necessários ao desenvolvimento urbano – a promoção de obras de infraestrutura e equipamentos para o desenvolvimento regional e urbano é determinada como atribuição dos três níveis de governo (Federação, estados e municípios). Em 1983, uma reforma constitucional ao art. 115 determinou que os municípios, com a assistência dos estados, quando necessário, deveriam ser responsáveis por serviços públicos, tais como: água potável e esgoto; iluminação pública, limpeza, mercados e centros de abastecimento; panteões; desenho das ruas, parques e jardins; bem como segurança pública e mesmo o sistema público de segurança e tráfego. Essa reforma constitucional também estabeleceu as bases para que os municípios de um mesmo estado, após acordo entre eles, pudessem se coordenar e se associar para a prestação mais eficaz de serviços públicos. Em outras palavras, a Constituição marcou o caminho para os municípios unirem forças para atender às necessidades comuns.

Os regulamentos, no entanto, não estavam claros no momento de estabelecer em quais assuntos a coordenação metropolitana seria possível ou até desejável. No art. 34 da LGAHOTDU foi consignada uma lista temática, descrita a seguir, que, pela primeira vez no país, permitiu conhecer e distinguir os tópicos de interesse metropolitano:

- planejamento da ordenação territorial e assentamentos humanos;
- infraestrutura rodoviária, trânsito, transporte e mobilidade;
- solo e reservas territoriais;
- densificação, consolidação urbana e uso eficiente do território, com espaços públicos seguros e de qualidade, como eixo articulador;
- políticas habitacionais e aquelas relacionadas a instalações regionais e metropolitanas;

- localização de espaços para desenvolvimento industrial de natureza metropolitana;
- gerenciamento integral dos recursos hídricos e hidráulicos, incluindo água potável, drenagem, saneamento, tratamento de águas residuais, recuperação de bacias hidrográficas e uso de água da chuva;
- preservação e restauração do equilíbrio ecológico, uso sustentável dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, incluindo a qualidade do ar e a proteção da atmosfera;
- gestão abrangente de resíduos sólidos urbanos, especialmente resíduos industriais e perigosos;
- prevenção, mitigação e resiliência aos riscos e efeitos das mudanças climáticas;
- infraestrutura e equipamentos estratégicos e de segurança; e
- acessibilidade universal e segurança pública.

Embora as questões envolvam a coordenação entre municípios ou estados, a legislação confere ao governo federal a responsabilidade de emitir diretrizes por meio das quais se pode garantir que os temas atendam aos objetivos de cobertura e sejam coerentes com os diferentes níveis e áreas de planejamento.

Esses temas são equivalentes às funções públicas de interesse comum (serviços compartilhados) e sua definição permitiu às novas entidades e instâncias de coordenação delimitarem suas áreas de ação com maior independência do que antes, pois não há ambiguidade nas possibilidades de associacionismo municipal: tanto os governos estaduais como os municipais estão obrigados a reservar esses temas a instâncias de coordenação, desde as etapas de formulação da proposta até a fase de implementação, embora seja necessário existir vontade dos governos locais para que a coordenação funcione.

3.5 Financiamento por meio do orçamento federal: o fundo metropolitano

O financiamento aplicado recentemente pela Federação em áreas metropolitanas abalou o sistema urbano nacional, pois os municípios consideravam conveniente continuar a recebê-lo com o intuito de infraestrutura e equipamentos adicionais das participações federais. No entanto, agora ele assumiu a forma de um item de linha do orçamento de despesas da Federação, chamado de fundo metropolitano. Os valores atribuídos pelo fundo para financiar a ZM não são menores, visto que, desde a sua criação, isto é, em um período de quatorze anos, mais de 84 bilhões de pesos foram distribuídos às áreas metropolitanas do país.

O fundo metropolitano foi criado e incorporado no orçamento de gastos da Federação a partir de 2006, com 1 bilhão de pesos; e atingiu 10,4 bilhões de pesos no orçamento de 2016. Para 2019, porém, o valor foi de apenas 3,3 bilhões de pesos (tabela 4). Essa redução desencorajou algumas áreas metropolitanas, mas também levou outras a definir com mais precisão as características dos trabalhos que devem ser realizados. A descrição mais concreta dos projetos nos quais o fundo pode ser usado certamente poderá contribuir como argumento para solicitar seu aumento, de modo que, pelo menos em um futuro próximo, atinja os valores de 2016.

Nos dois primeiros anos após a sua criação (2006-2007), o fundo metropolitano foi aplicado apenas na área metropolitana do Vale do México (Cidade do México). Somente a partir de 2008 as áreas metropolitanas delimitadas pelo grupo interinstitucional também passaram a ser beneficiárias. Nos últimos anos, para que as ZMs pudessem ter acesso a ele, os projetos precisavam aderir às regras operacionais que normalmente eram publicadas durante o primeiro trimestre de cada ano.

Desde a criação do fundo, alguns problemas foram detectados em sua operação, sendo os mais importantes: a falta de adaptação de suas regras operacionais para todo o país, uma vez que apenas algumas áreas metropolitanas possuíam e possuem uma conceituação adequada do fenômeno metropolitano; as decisões do fundo não responderam às políticas integradas, embora os instrumentos de planejamento tenham sido parte dos argumentos das propostas; as estruturas institucionais exigidas nas regras operacionais se mostraram muito rígidas; e, por fim, é necessário destacar que as áreas metropolitanas são muito diversas, e não sendo desenvolvida uma classificação para atendê-las adequadamente (Cenecorta e Carroll, 2014).

O fundo foi investido em projetos de infraestrutura rodoviária e hídrica, mas sem uma visão metropolitana abrangente. Nessa lógica, os investimentos têm sido para resolver problemas muito específicos no curto prazo. Para evitar essa situação, é essencial estabelecer uma definição precisa das características que os projetos financiados devem ter – como explicado anteriormente, a fim de alcançar um verdadeiro impacto metropolitano.

A existência dessa bolsa dentro do orçamento federal fez com que muitos municípios assumissem a tarefa de gerar estudos para a delimitação de novas áreas metropolitanas. Assim, tornar-se parte da região metropolitana e de sua jurisdição passou a ser interessante aos governos municipais. Estes, por sua vez, passaram a atuar junto aos governos estaduais para modificar os critérios necessários a fim de fazer parte de uma região metropolitana, de modo a beneficiar seus interesses. Apesar disso, com base nos processos e nas declarações da nova administração federal, é possível afirmar que os critérios recentemente definidos permanecerão em vigor em curto e médio prazos e devem aceitar a existência das 74 ZMs atualmente reconhecidas.

TABELA 4
Valores atribuídos ao fundo metropolitano no orçamento de despesas da Federação por ano fiscal

Ano/exercício fiscal	Montante destinado ao fundo metropolitano (milhões de pesos mexicanos)	Montante destinado ao fundo metropolitano (US\$ milhões) ¹
2006	1.000,00	93,77
2007	3.100,49	286,55
2008	5.550,00	508,21
2009	5.985,00	432,00
2010	7.455,00	569,49
2011	7.846,00	633,09
2012	8.331,90	596,98
2013	8.616,05	662,83
2014	9.943,46	759,78
2015	10.381,54	704,28
2016	10.400,28	599,47
2017	3.240,17	156,18
2018	3.268,69	165,98
2019	3.300,00	167,87
Total	84.318,09	6,336,49

Fonte: Disponível em: <<https://www1.oanda.com/lang/es/currency/converter/>>; <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2008/PEF_2008_abro.pdf>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5070954&fecha=28/11/2008>; <http://www.dof.gob.mx/avisos/1937/SHCP_02_071209/SHCP_02_071209.htm>; <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5169843&fecha=07/12/2010>; <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5226418&fecha=12/12/2011>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283490&fecha=27/12/2012>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5374053&fecha=03/12/2014>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016>; <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463186&fecha=30/11/2016>; e <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Conversão para 1º de janeiro de cada ano.

3.6 Os órgãos de governança metropolitana

A LGAHOTDU tem um capítulo dedicado à governança metropolitana (arts. 36 a 39). O capítulo lista as instâncias por meio das quais o gerenciamento das áreas metropolitanas deve ser realizado. Entre elas, destacam-se as comissões de ordenamento metropolitano (COMs), formadas pela Federação e pelos governos estaduais e municipais envolvidos em cada ZM. Essas comissões, uma vez criadas, teriam poderes para coordenar a formulação e aprovação de programas metropolitanos, bem como sua gestão, avaliação e conformidade. As COMs poderiam ter subcomissões ou conselhos compostos por um número igual de representantes dos três níveis de governo. Além disso, está prevista a criação de um conselho consultivo metropolitano de desenvolvimento para cada ZM, que seria responsável por promover os processos de consulta pública

e coordenação interinstitucional nas várias fases da formulação, aprovação, execução e monitoramento do programa. O referido conselho deve ser integrado à perspectiva de gênero por representantes dos três níveis de governo e de grupos sociais legalmente constituídos, associações profissionais, instituições acadêmicas e especialistas na área, sendo este último o grupo que deve formar maioria.

A legislação prevê a existência de órgãos auxiliares para participação cidadã e conformação plural, entre os quais as comissões metropolitanas. Eles devem ter regulamentos internos que definam o número de membros, com uma perspectiva de gênero, além de incluir representantes do setor social e dos órgãos governamentais correspondentes, bem como associações profissionais, instituições acadêmicas, órgãos empresariais do setor e especialistas. Os representantes dos membros das comissões devem ter ciência de que ocupam cargos honorários, portanto, não poderão cobrar por sua função. A lei prevê que eles tenham o suporte técnico necessário para realizar seu trabalho, mas não está especificado como poderiam obter recursos para garantir isso. Entre as funções das comissões estão as listadas a seguir.

- Emitir pareceres e formular propostas sobre a aplicação e orientação de políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento metropolitano elaboradas pelos estados, bem como sobre o planejamento regional preparado pela Federação, quando afetarem o território de seus municípios.
- Promover a participação de cidadãos e organizações sociais no monitoramento, operação e avaliação de políticas de desenvolvimento metropolitano.
- Apoiar as autoridades na promoção, disseminação e no cumprimento dos planos e programas sobre o assunto.
- Propor às diferentes autoridades dos três níveis de questões governamentais que, devido à sua importância, merecem ser submetidas à consulta pública.
- Recomendar às autoridades dos três níveis de governo políticas, programas, estudos e ações específicas na área de uso da terra e desenvolvimento metropolitano.
- Avaliar periodicamente os resultados de estratégias, políticas, programas, projetos estratégicos, estudos e ações específicas.
- Sugerir e incentivar a colaboração de organizações públicas e privadas, nacionais ou estrangeiras, no planejamento territorial e no desenvolvimento metropolitano.
- Indicar às autoridades competentes a realização de estudos e pesquisas sobre a questão metropolitana.

- Recomendar que as autoridades competentes realizem auditorias de programas prioritários quando houver causas que o justifiquem.
- Promover a conclusão de acordos com dependências ou entidades da administração pública federal, entidades federais e municípios, bem como com organizações do setor privado, para a implementação de programas metropolitanos.
- Informar à opinião pública sobre aspectos de interesse geral relacionados às políticas de ordenamento territorial e planejamento do desenvolvimento urbano.
- Integrar as comissões e os grupos de trabalho necessários para o exercício de suas funções.
- Expedir seus regulamentos internos.

4 ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA – ESTUDO DE CASO

Embora, de acordo com a legislação vigente, a Federação tenha a possibilidade de ingressar nas comissões das áreas metropolitanas do país, as ZMs intraestaduais – ou seja, aquelas que não são interestaduais nem binacionais – têm sua principal base legal nas leis dos estados. Conseqüentemente, para a análise deste estudo de caso, a referência que se faz é à legislação do estado de Jalisco, onde está localizada a ZM de Guadalajara, conhecida oficialmente como Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), devido ao termo que a legislação estadual conferiu para se referir às metrópoles oficialmente constituídas. Por esse motivo, a partir deste ponto, Guadalajara será tratada como AMG.

Atualmente, Guadalajara é uma metrópole com aproximadamente 5 milhões de habitantes, para onde convergem dez municípios: Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Zapotlanejo e Acatlán de Juárez (quadro 1 e mapa 1), ou seja, uma área metropolitana intraestadual/intermunicipal que também é a capital do estado de Jalisco.

Jalisco, por sua vez, está localizado no centro-oeste do território mexicano e é composto três metrópoles, de acordo com os critérios da Federação: Guadalajara (AMG), Ocotlán (Área Metropolitana de Ocotlán – AMO) e Puerto Vallarta (Área Metropolitana de Puerto Vallarta – AMPV). Tem ainda mais duas, decretadas pelo Congresso Estadual, mas que não atendem aos requisitos estabelecidos pelo grupo interinstitucional do governo federal: Autlán (Área Metropolitana de Autlán – AMA) e o Sul (Área Metropolitana do Sur – AMS).

TABELA 5
População da região metropolitana de Guadalajara (1970-2030)

Ano	Guadalajara	Zapopan	Tlaquepaque	Tonalá	Tlajomulco de Zúñiga	El Salto	Juanacatlán	Ixtlahuacán de los Membrillos	Zapotlanejo	Acatlán de Juárez	AMG
1970	1.199.391	155.488	100.945	24.648	35.145	12.367	5.501	10.652	31.819	10.457	1.455.824
1980	1.626.152	389.081	177.324	52.158	50.697	19.887	8.081	12.310	35.588	13.981	2.192.557
1990	1.650.205	712.008	339.649	168.555	68.428	38.281	10.068	16.674	39.902	14.450	2.701.862
2000	1.646.319	1.001.021	474.178	337.149	123.619	83.453	11.792	21.605	53.461	20.236	3.665.739
2010	1.495.189	1.243.756	608.114	478.689	416.626	138.226	13.218	41.060	63.636	23.241	4.434.878
2015	1.460.148	1.332.272	664.193	536.111	549.442	183.437	17.955	53.045	68.519	22.261	4.865.122
2020	1.549.200	1.414.972	689.659	568.367	601.122	169.212	15.009	59.435	73.931	25.290	5.166.197
2025	1.594.291	1.479.949	725.621	601.034	644.641	179.921	15.711	63.459	77.814	26.377	5.408.818
2030	1.632.307	1.535.393	758.905	630.810	683.952	189.981	16.355	67.015	81.459	27.414	5.623.591

Elaboração do autor.

Obs.: Para o cálculo da população, apenas os municípios de Guadalajara, Zapopan e Tlaquepaque estão incluídos no período 1970-1990. A partir de 2000, Tonalá, Tlajomulco e El Salto também passam a ser incluídos. A partir de 2010, também Juaneacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos. A partir de 2015, Zapotlanejo. Nas projeções a partir de 2020 também está o município de Acatlán de Juárez, que inclui um total de dez municípios, que agora compõem a AMG.

Jalisco possui duas legislações estaduais nas quais são feitas referências diretas às áreas metropolitanas: o Código Urbano do Estado de Jalisco (Código Urbano para el Estado de Jalisco – CUEJ) e a Lei de Coordenação Metropolitana do Estado de Jalisco (*Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco – LCMJ*), publicados no *Periódico Oficial el Estado de Jalisco*, em 27 de setembro de 2008 e 3 de fevereiro de 2011, respectivamente, que foram reformadas durante o período entre 2017 e 2019 para serem convergentes com a LGAHOTDU. O CUEJ definiu as normas para ordenar os assentamentos humanos, ou seja, o planejamento como uma política pública para a ordenação de cidades e território do estado. A segunda foi uma lei pioneira no país, pois definiu as estruturas da região metropolitana – mesmo antes da Federação (LGAHOTDU), regulamentando o procedimento de constituição de áreas e regiões metropolitanas –, bem como as formas de operação das instâncias de coordenação.

A atual legislação estadual, além de usar o termo área para substituir zona, usado pela LGAHOTDU, estabeleceu pela primeira vez o conceito de região metropolitana,⁶ propondo o reconhecimento de aglomerações populacionais em um território onde existe, além de uma área metropolitana, uma ou mais cidades com tendências de crescimento que também tenham uma relação socioeconômica.

De acordo com a legislação em vigor no estado de Jalisco, as áreas e regiões metropolitanas devem ser constituídas com base em uma declaração do Congresso Estadual – que pode ser proposta por um ajuntamento interessado, um deputado do congresso de Jalisco ou pelo governador do estado. Em seguida, devem ser concluídos os acordos de coordenação metropolitana para ordenar questões sobre o desenvolvimento da região metropolitana, funções e serviços públicos municipais e constituir instâncias de gerenciamento por meio da emissão de um estatuto orgânico intermunicipal (Congreso del Estado de Jalisco, 2011, arts. 5 e 6). Por fim, o governador é responsável pela publicação no *Diário Oficial do Estado de Jalisco* – um órgão de comunicação pública estadual –, dos programas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano das áreas metropolitanas do estado (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 8).

No marco legal do estado de Jalisco, os acordos de coordenação metropolitana – nos quais as obrigações de cada uma das partes são estabelecidas – podem conter: as funções e os serviços públicos que serão objeto de coordenação; e o grau e o escopo da intervenção das instâncias de coordenação metropolitana nos estágios de planejamento, programação, orçamento, execução, controle, revisão e avaliação de funções e serviços públicos, ou seja, funções públicas de interesse

6. É a delimitação geográfica correspondente a um conjunto de municípios limítrofes ou próximos a uma região metropolitana, que apresentam laços socioeconômicos, bem como tendências de crescimento em relação a ela sem apresentar conurbação; oficialmente declarada com esse caráter pelo Congresso do Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2011).

comum (serviços compartilhados). Além disso, devem conter os compromissos em termos de recursos humanos e materiais para cada função ou serviço público municipal, bem como para o funcionamento dos órgãos de coordenação metropolitanos. Devem incluir, ainda, as bases da integração e operação de um fundo metropolitano para a criação de um único fundo de recursos, para o qual contribuem os municípios, o estado e a Federação (Congreso del Estado de Jalisco, 2011, art. 19). Esses acordos podem ser estabelecidos nas questões metropolitanas definidas pela LGAHOTDU, às quais o estado deve atender.

A LCMJ (Congreso del Estado de Jalisco, 2011) determina que o funcionamento de uma área metropolitana dependerá do Sistema de Desenvolvimento Metropolitano Integral (Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano – SIDM), cuja operação atenderá ao seu regime de coordenação. O sistema será composto de instâncias, planos, programas, instrumentos, orçamentos e projetos, com a participação dos três níveis de governo – federal, estadual e municipal –, com seus recursos e suas capacidades, operando em uma relação de interdependência, por meio de um trabalho coordenado.

No SIDM, as prioridades e os assuntos de interesse da metrópole devem ser definidos. Quando estão relacionados ao planejamento ou gerenciamento do desenvolvimento metropolitano, a execução recai sobre a instância técnica correspondente (Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara – Imeplan), mas quando se refere à prestação de um serviço público relacionado a questões de interesse metropolitano, deverá ser criada uma agência metropolitana. O SIDM deve ser acordado principalmente pelos seus municípios, pois são os protagonistas de um acordo metropolitano. Posteriormente, os governos estaduais e federais devem se integrar para consolidar a estrutura do sistema.

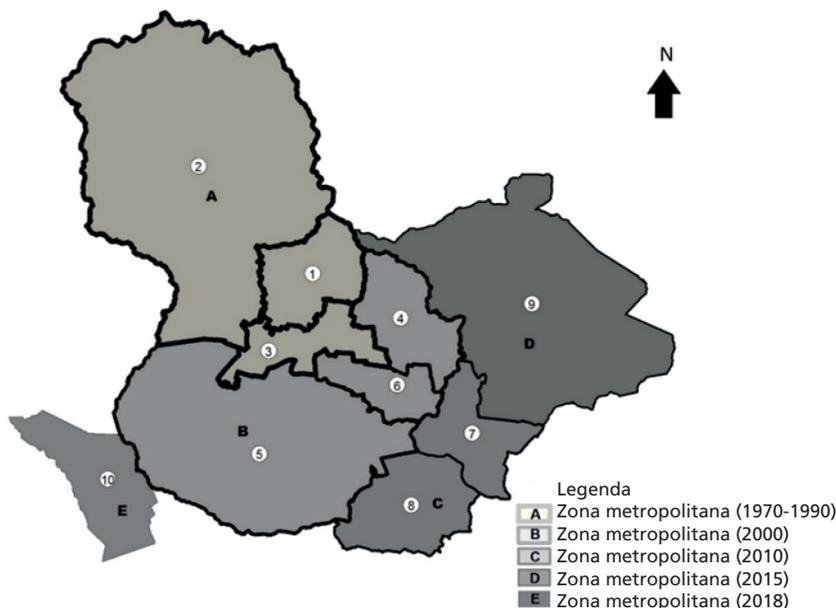
Na LCMJ são definidas como instâncias de coordenação: o Conselho Metropolitano de Coordenação (CMC), o Imeplan, o Conselho Cidadão Metropolitano (Consejo Ciudadano Metropolitano – CCM) e as agências metropolitanas. Como órgãos auxiliares de coordenação, são definidos o Conselho Consultivo para o Desenvolvimento Metropolitano (Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano – CCDM) e as mesas de gerenciamento metropolitano.

O CMC é o mais alto órgão de coordenação política em que a agenda metropolitana é definida por meio da deliberação de seus membros. É composto pelos presidentes municipais e pelo governador do estado, aos quais são adicionados, pelo governo federal, o chefe do Ministério do Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano – Sedatu); pelo governo do estado, o chefe do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial (Secretaría de Medio Ambiente y

Desarrollo Territorial del Estado de Jalisco – Semadet); por parte dos cidadãos, o presidente do CCM; e por parte do Poder Legislativo, o vice-presidente da comissão legislativa de gestão metropolitana.

MAPA 1

Área metropolitana de Guadalajara, incorporando progressivamente os dez municípios que a compõem¹



Elaboração do autor.

Nota: ¹ 1 – Guadalajara; 2 – Zapopan; 3 – Tlaquepaque; 4 – Tonalá; 5 – Tlajomulco de Zúñiga; 6 – El Salto; 7 – Juanacatlán; 8 – Ixtlahuacán de los Membrillos; 9 – Zapotlanejo; e 10 – Acatlán de Juárez.

Como os municípios têm o poder constitucional de definir o desenvolvimento urbano em seus territórios, os acordos feitos pela diretoria ainda exigem a aprovação dos respectivos municípios.⁷ Entre os que poderiam ser feitos na Assembleia estão a aprovação dos instrumentos de planejamento metropolitano e a constituição do fundo metropolitano como único fundo para a administração de recursos financeiros. A presidência do conselho é rotativa entre os presidentes municipais por períodos de seis meses, e seus membros devem se reunir pelo menos uma vez por mês, com participação de mais da metade dos componentes. Vale destacar que

7. No México, os municípios são órgãos colegiados de governos municipais e servem como órgão legislativo. Os conselhos municipais serão integrados por um presidente municipal, vereadores e curadores eleitos popularmente, de acordo com os princípios da maioria relativa e da representação proporcional, no número, nas bases e nos termos indicados pela lei pertinente. Os conselheiros eleitos por qualquer um desses princípios terão os mesmos direitos e obrigações (Congreso del Estado de Jalisco, 1917, art. 73).

a presidência promove nos presidentes municipais um sentimento de pertencer à área metropolitana, fortalecendo o interesse pela participação ativa.

O Imeplan é um órgão público intermunicipal descentralizado, com personalidade jurídica, patrimônio próprio e autonomia técnica no exercício de seus poderes, que visa preparar e coordenar o planejamento da região metropolitana, bem como a gestão do desenvolvimento metropolitano. É comandado por um diretor geral e possui uma estrutura previamente autorizada por seu conselho de administração para exercer seus poderes. É responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento – incluindo o Programa de Desenvolvimento Metropolitano (Programa de Desarrollo Metropolitano – PDM), o Plano Metropolitano de Ordenamento Territorial (Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano – POTmet), o Atlas de Risco Metropolitano (ARM), bem como o Sistema de Informações e Gerenciamento Metropolitano (Sistema de Información y Gestión Metropolitana – SIGmetro).

O CCM é um órgão consultivo intermunicipal, com participação cidadã e caráter honorário, composto por representantes dos cidadãos de associações de bairro e organizações civis, profissionais e acadêmicas da localidade ou região metropolitana. Dois vereadores de cada município da região metropolitana também participam. Do conselho não podem fazer parte: servidores públicos federais, estaduais ou municipais; ministros de culto religioso; membros das forças armadas ou forças policiais; nem membros dos líderes federais, estaduais ou municipais de partidos ou grupos políticos.

Os membros do conselho, que podem permanecer no cargo por dois anos, devem ser selecionados aleatoriamente entre as propostas de cidadãos, derivadas de uma chamada pública aberta, nos termos do estatuto orgânico. O presidente do conselho é eleito entre os próprios membros, por períodos de seis meses, sem poder ser reeleito pelo período imediato; pode ter um secretário técnico, que deve se reportar administrativamente ao Imeplan.

O conselho deve se reunir publicamente pelo menos a cada três meses, com a assistência de mais da metade de seus membros, para validar os acordos. Pode preparar pareceres, fazer consultas, propostas e recomendações aos municípios da região metropolitana, à junta, ao Imeplan ou a outros órgãos de coordenação metropolitana, em todos os aspectos das áreas sujeitas à coordenação metropolitana, nos termos do acordo. Também pode denunciar as anomalias detectadas e apresentar propostas para melhorar o funcionamento das instâncias de coordenação metropolitana, além de fazer parte do CCDM quando ativado.

O CCDM é a eventual instância encarregada de promover os processos de consulta pública e interinstitucional nas várias fases da formulação, aprovação, execução e monitoramento de planos e programas metropolitanos. Deve ser

integrado à perspectiva de gênero e considerar a seguinte composição básica: um conselheiro cidadão por município, que deve ser designado pelo CCM; um comissário da Junta Metropolitana de Coordenação, que representará os três níveis de governo, escolhido entre os presidentes municipais da área correspondente e o governador do estado; e o secretário técnico do conselho consultivo, que será o titular da diretoria correspondente do Imeplan. Uma vez definida a base do CCDM, a secretaria técnica, por convite, integrará o restante de seus membros com perspectiva de gênero, garantindo que a composição seja principalmente técnica. O conselho terá sessões ordinárias por convocação, cuja validade requer a participação de mais da metade de seus membros.

As agências metropolitanas são as entidades encarregadas de estabelecer os objetivos e as estratégias em alguns dos temas da agenda metropolitana, a qual, devido a sua complexidade, exige um órgão especificamente focado nela. Elas são criadas a partir do trabalho realizado nas mesas, sob a figura de um organismo público descentralizado,⁸ e respondem à hierarquia do regime de coordenação metropolitana, por meio do secretário técnico do CMC, que também presidirá seu conselho de administração. Elas gozam de autonomia técnica e administrativa para o exercício de seus poderes, no entanto, devem estar subordinados aos instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento metropolitano, preparados pelo Imeplan. Para atingir seus objetivos, elas terão personalidade jurídica e patrimônios próprios.

As agências metropolitanas têm as seguintes responsabilidades e atribuições: tomar como referência obrigatória os instrumentos de planejamento metropolitano e, em conjunto com o Imeplan, elaborar e executar planos ou programas setoriais; projetar, implementar e avaliar políticas públicas; criar e gerenciar unidades e indicadores de medida; informar obrigatoriamente ao Imeplan mensalmente sobre as atividades e o cumprimento de objetivos, metas e indicadores relacionados a questões próprias aos instrumentos de planejamento e gestão metropolitana; projetar normas, regulamentos, manuais e instruções técnicas a serem propostas ao CMC por meio de seu secretário técnico; realizar atividades de comunicação e educação; bem como prestar os serviços públicos conferidos por sua ordem de criação e seus respectivos regulamentos internos. Essas são as instâncias que podem se encarregar do fornecimento de funções públicas de interesse comum (serviços compartilhados).

8. São entidades da administração pública paraestatal que, como pessoas jurídicas de direito público, possuem personalidade jurídica e patrimônio próprio e procuram realizar atividades correspondentes às áreas estratégicas ou prioritárias de desenvolvimento; executar projetos estratégicos ou determinados da administração pública estadual; prestar serviços públicos ou sociais; e obter e aplicar recursos para fins de assistência pública, desenvolvimento e inclusão social e seguridade social (Congreso del Estado de Jalisco, 2018).

Os conselhos de administração metropolitanos são órgãos auxiliares que buscam otimizar o processo de coordenação metropolitana, garantindo total transparência e plena integração entre os atores que fazem parte dele. São divididos em dois tipos: mesas metropolitanas e mesas de coordenação. As mesas metropolitanas tratam de assuntos relacionados à agenda metropolitana e devem ser integradas por, pelo menos, um representante de cada município e um do governo do estado. Possuem um coordenador, que será designado pela secretaria técnica do CMC entre os membros do Imeplan. Seus objetivos variam de acordo com cada mesa e podem ser definidos por seus próprios membros, com o aval do CMC. São mesas de trabalho permanentes, que podem se tornar agências.

As mesas de coordenação trabalham sobre tópicos específicos, derivados de algum assunto relacionado à agenda metropolitana e são compostas por membros com solvência técnica e poder de decisão dos municípios da área metropolitana correspondente e do governo do estado. Não é estabelecido, no entanto, um número mínimo de municípios metropolitanos participantes, e a participação do governo do estado não é obrigatória. Essas mesas têm duração e meta específicas, definidas pela mesma mesa de gerenciamento, de acordo com o CMC. Têm os seguintes poderes: realizar análises aprofundadas sobre um tópico específico, derivado do assunto de interesse metropolitano; nomear comissões e grupos de trabalho para estudar tópicos específicos; apresentar ao CMC os produtos derivados das análises realizadas; e preparar e propor projetos e normas técnicas para posterior submissão às sessões plenárias das câmaras municipais para aprovação. Em resumo, são grupos de trabalho *ad hoc* para fornecer soluções para questões específicas e de conjuntura.

Por sua vez, os governos municipais que participam de alguma área metropolitana do estado têm o poder de garantir a consistência dos programas e planos municipais e dos centros populacionais, com instrumentos de planejamento federais e estaduais, planos regionais e programas de ordenamento territorial de áreas metropolitanas. Suas responsabilidades incluem o desenvolvimento das estratégias definidas nessas áreas; a aprovação do Plano de Ordenamento Territorial e dos planos setoriais metropolitanos; a aprovação dos acordos de coordenação metropolitana propostos pelos órgãos de coordenação; além da participação ativa da constituição do Instituto Metropolitano de Planejamento proposto pelo CMC (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 10).

O CUEJ determinou que, para o planejamento metropolitano, pode haver participação cidadã e consulta pública sobre planos e programas. Para isso, em seus artigos, foi proposta a constituição de conselhos e comissões reconhecidas como órgãos de participação social, de bairro e de cidadão; entre eles estão os casos de coordenação metropolitana, ou seja, o CCM e o CCDM.

A partir da estrutura do planejamento metropolitano estabelecido para o estado de Jalisco, essas organizações podem participar da formulação, revisão, execução e avaliação de programas e planos de desenvolvimento metropolitano (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 38). Além disso, essas organizações podem fazer parte do Conselho Estadual de Planejamento do Uso do Solo e Desenvolvimento Urbano (Consejo Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – CEOTDU), garantindo assim a inserção correta de metrópoles no ordenamento territorial do estado, uma vez que este é o conselho que analisa, avalia e emite pareceres sobre a aplicação de políticas públicas para o planejamento do desenvolvimento urbano na entidade federal de Jalisco.

O CUEJ também contempla a criação de observatórios urbanos, que devem ser constituídos por representantes da sociedade organizada, tais como universidades, organizações, pesquisadores, especialistas da sociedade e do governo para estudo, pesquisa, organização e disseminação de informações e conhecimentos sobre problemas socioespaciais e novos modelos de políticas urbanas e regionais e gestão pública (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, arts. 50 e 51). Embora a legislação não faça menção a observatórios metropolitanos, a possibilidade de sua criação é deixada em aberto. Desse modo, o Observatório Metropolitano de Guadalajara, promovido pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) e sob a tutela de universidades locais, de fato, existe há alguns anos.

QUADRO 1

Sistema Estadual de Planejamento para o Desenvolvimento Urbano

Programas de desenvolvimento urbano	Programa estadual
	Programas municipais de desenvolvimento urbano
	Programas de desenvolvimento metropolitano
Instrumentos de referência	Planos regionais de integração urbana
	Planos de planejamento territorial metropolitano
	Programas regionais de gestão ecológica do estado
	Programas locais de gestão ecológica
	Atlas de riscos do estado
	Atlas metropolitano de riscos
	Atlas municipal de riscos
Planos de desenvolvimento urbano derivados	Planos de desenvolvimento urbano do centro de população
	Planos parciais de desenvolvimento urbano

Fonte: Congreso del Estado de Jalisco (2008, art. 78).

O CUEJ dedica um documento completo às áreas e regiões metropolitanas em que as bases estão determinadas a vincular a política do estado à criação de áreas

e regiões metropolitanas. O título, no entanto, associa quase todos os assuntos à própria LCMJ, forçando a formação de um SIDM. Esse sistema indica que as áreas metropolitanas devem ter pelo menos três instrumentos de planejamento: o programa de desenvolvimento urbano, o plano metropolitano de uso da terra e o atlas metropolitano de riscos.

O PDM e o POTmet têm como objetivo:

- planejar e ordenar o território e os assentamentos humanos de todos os municípios que compõem a área metropolitana;
- planejar a infraestrutura viária, trânsito, transporte e mobilidade com critérios de acessibilidade universal, que devem ser adotados pelos municípios;
- gerenciar o solo rural e urbano, bem como as reservas territoriais, através de densificação, consolidação urbana e uso eficiente do território, com espaços públicos seguros e de qualidade como eixo articulador;
- desenvolver a política habitacional do complexo metropolitano que os municípios devem seguir;
- localizar os espaços de desenvolvimento industrial de natureza metropolitana que devem ser adotados pelos municípios;
- desenvolver políticas para o gerenciamento abrangente dos recursos hídricos, incluindo água potável, drenagem, saneamento, tratamento de águas residuais, recuperação de bacias hidrográficas e uso de águas pluviais;
- preservar e restaurar o equilíbrio ecológico, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da proteção do meio ambiente, incluindo a qualidade do ar e a proteção da atmosfera;
- desenvolver políticas para o gerenciamento abrangente de resíduos sólidos urbanos, especialmente resíduos industriais e perigosos;
- prevenir e mitigar riscos, além de ser resiliente aos efeitos das mudanças climáticas;
- planejar infraestrutura e equipamentos regionais e metropolitanos de natureza estratégica e de segurança; e
- outras ações e políticas que, por proposta do correspondente Conselho de Coordenação Metropolitana, sejam consideradas pertinentes (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 101).

Para a preparação e aprovação do PDM e do POTmet, é necessário acompanhar um procedimento que começa com sua preparação pelo Imeplan, o qual deve manter comunicação permanente com os municípios envolvidos por meio das Mesas. Posteriormente, o CMC concede sua aprovação para iniciar a consulta pública; e o CCDM emite um convite à consulta pública, com um prazo não inferior a 45 dias corridos e não superior a três meses, para receber comentários por escrito, críticas e propostas específicas.

A convocação deve ser publicada nos *sites* oficiais do Imeplan e dos municípios da região metropolitana, e o governo do estado deve ser informado por escrito por meio da Semadet e da Procuradoria de Desenvolvimento Urbano (Procuraduría de Desarrollo Urbano – Prodeur).⁹

Para consulta pública, deve haver escritórios para receber propostas em cada um dos municípios da região metropolitana, e a consulta deve ser supervisionada pelo CCDM. Concluída a vigência da convocação, o Imeplan passa a analisar as opiniões recebidas.

A análise e as respostas tecnicamente justificadas devem ser expostas aos interessados, em forma física, nos escritórios do Imeplan; e eletronicamente, em uma página da *web*. O instituto deve enviar o projeto ao CMC, com os ajustes derivados da consulta para aprovação. Uma vez aprovado o projeto pela junta, o projeto é colocado para a consideração de todos os conselhos que fazem parte da área metropolitana, por meio do presidente municipal, por um período de um mês. Isso deve ser aprovado por dois terços dos membros do conselho e submetido à consideração da Semadet para emitir uma opinião de congruência, que, se positiva, será o sinal verde para registrar o projeto no registro público do imóvel e publicá-lo no jornal oficial.

4.1 Os avanços da região metropolitana de Guadalajara

A AMG seguiu as diretrizes estabelecidas pela legislação estadual e, mais recentemente, pela federal – particularmente na constituição das instâncias de coordenação metropolitana e elaboração dos instrumentos de planejamento. Isso, no entanto, não aconteceu com as outras duas áreas metropolitanas existentes no estado. Em outras palavras, o processo de metropolização das instituições só se manifestou em algumas delas, particularmente nas maiores, em termos de população e geração de economia.

9. A Prodeur é um órgão público descentralizado do Poder Executivo, com personalidade jurídica e patrimônio próprio, encarregado de assessorar, representar e defender os cidadãos na aplicação da legislação de planejamento urbano, além de monitorar e garantir sua observância, em benefício da população, observados os procedimentos administrativos ou jurisdicionais nos casos estabelecidos pelas leis (Congreso del Estado de Jalisco, 2008, art. 13).

A região foi constituída por uma declaração do Congresso Estadual de Jalisco em 2009 – e ratificada em 2012. É constituída por oito municípios: seis centrais (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga) e dois externos (Ixtlahuacán de los Membrillos e Juanacatlán), que não estão conurbados, mas mantêm um relacionamento funcional (Congreso del Estado de Jalisco, 2009). Em 2015, o município de Zapotlanejo foi anexado (Congreso del Estado de Jalisco, 2015). E, mais recentemente, em 2018, como resultado dos critérios definidos pelo comitê interinstitucional do governo federal, foi reconhecido um décimo município, Acatlán de Juárez (em processo de integração).

Embora a AMG tenha sido ratificada em 2012, o acordo de coordenação metropolitana foi assinado por oito prefeitos em fevereiro de 2014 (Mural, 2014). Um ano depois, o primeiro diretor do instituto foi nomeado pelo CMC e, em 25 de junho, foi constituído o CCM.

Em setembro de 2015, o Imeplan publicou seu primeiro produto, uma análise e perspectiva de expansão urbana na AMG (Alberto *et al.*, 2015), publicação que representou uma primeira abordagem à questão metropolitana. Em outubro do mesmo ano, foi nomeado um novo diretor do Imeplan, indicado pelo CMC, que propôs a publicação do POTmet como o primeiro objetivo do instituto. Na mesma época foi discutida a falta de recursos e, principalmente, a falta de transferência de recursos para a operação do instituto, uma vez que cada município teve que fazê-lo de acordo com o contrato firmado, o que ainda não havia sido realizado (Mural, 2015a).

Em novembro do mesmo ano, o conselho de coordenação aprovou o início das mesas de análise para a criação de uma Agência Metropolitana de Segurança Cidadã. Além disso, foi realizada a apresentação de um esboço do POTmet. O financiamento, no entanto, continuou sendo uma grande preocupação da administração do Imeplan, que defendia a falta de comprometimento dos municípios, uma vez que apenas dois dos nove haviam cumprido suas contribuições. Por esse motivo, o CMC aprovou a solicitação do Congresso Estadual para alocar um item do orçamento para 2016 (Mural, 2015b), ou seja, a coordenação na AMG exigia que uma entidade supramunicipal financiasse o Imeplan, o governo estadual de Jalisco.

Por fim, em junho de 2016, foi apresentado o primeiro instrumento de planejamento da AMG, o POTmet, que foi publicado imediatamente no *Periódico Oficial El Estado de Jalisco*.¹⁰ O plano contém uma visão da cidade para 2042, a descrição da situação atual, os objetivos, a estratégia holística para a metrópole, as

10. Disponível em: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-18-16-i-vol_i_0.pdf>; e <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/07-18-16-i-vol_ii.pdf>.

considerações finais, as referências bibliográficas e os anexos (relatórios, consulta pública, anexo cartográfico).

Entre os principais tópicos abordados estão: a compacidade urbana, a estrutura metropolitana, a policentricidade e a integração regional. No processo de elaboração, foram realizadas reuniões permanentes com o pessoal dos municípios metropolitanos e especialistas da cidade ligados ao desenvolvimento urbano. O processo foi encerrado com um *workshop* de integração de componentes, realizado em janeiro de 2016, no qual as estratégias foram trabalhadas com os presidentes municipais em conjunto com as equipes das diferentes dependências relacionadas às áreas urbana, ecológica, de mobilidade, de habitação, jurídica semelhante aos membros do CCM. Esse processo permitiu que os prefeitos aprovassem por unanimidade o POTmet, para depois levá-lo para consideração e aprovação nos respectivos municípios, resultando em 100% de aprovação.

Em relação aos instrumentos de planejamento, o POTmet foi devidamente implementado, mas o PDM e o Amet ainda estão em elaboração. Nesse processo, é importante reconhecer que o Programa Metropolitano de Desenvolvimento, embora considerado uma iniciativa urbana de desenvolvimento, isto é, um programa geral/universal do qual derivam os instrumentos de referência POTmet e Amet, ainda está em fase de elaboração. Apesar de ter seguido um processo no qual o planejamento hierárquico não foi fielmente seguido, observou-se que o processo é iterativo e também deve alimentar o planejamento municipal, ou seja, uma espécie de processo *bottom up*.

A AMG também possui, desde 2014, um Estatuto Orgânico dos Órgãos de Coordenação Metropolitana (Congreso del Estado de Jalisco, 2014). Nele estão listados como instâncias de coordenação metropolitana: o Conselho de Coordenação Metropolitana, o Instituto de Planejamento Metropolitano, o CCM e o Conselho Consultivo de Planejamento Metropolitano.

O Estatuto determina que o CMC é o órgão colegiado de coordenação política, composto pelos prefeitos dos municípios; pelo governo do estado, o governador e a Semadet; e pelo governo federal, por um representante da Sedatu. Estabelece as condições para sua instalação, que devem ocorrer dentro de trinta dias após a instalação das Câmaras Municipais,¹¹ estabelecendo também que as sessões devem necessariamente ter a presença do presidente da junta e do governador do estado, bem como as condições de suas sessões.

O próprio estatuto define que o Imeplan deve possuir a seguinte estrutura para o envio de questões de sua competência: conselho de administração; direção geral; unidade jurídica, administrativa e financeira; unidade metropolitana de

11. As câmaras municipais são eleitas a cada três anos e possuem, desde 2015, a possibilidade de reeleição.

informação; unidade de planejamento e programação; unidade de avaliação e monitoramento; unidade de coordenação social; e um órgão de controle. O Imeplan elabora um programa de trabalho anual para o regime de coordenação metropolitana, estabelecendo a agenda metropolitana com a qual trabalha durante o ano¹² e que é aprovada pelo CMC. Nesse conjunto de instruções, um programa operacional é apresentado às entidades metropolitanas que incluem a distribuição do orçamento, que em 2019 totalizou 131 milhões de pesos, ou seja, o equivalente a US\$ 9,9 milhões.¹³

O Imeplan possui duas áreas principais: as direções e as agências, ambas metropolitanas. Entre os primeiros, estão o departamento de planejamento metropolitano e o departamento de gerenciamento de desenvolvimento. Por um lado, a diretoria de planejamento metropolitano é responsável por três gerências técnicas – gestão abrangente dos riscos, planejamento territorial e gestão do solo e da mobilidade; por outro, o departamento de gerenciamento de desenvolvimento possui quatro gerências técnicas – projetos, sustentabilidade, cooperação internacional e confiança da marca da cidade. Em relação às agências, existem três já estabelecidas: segurança, florestas urbanas e infraestrutura para mobilidade; e duas em processo de formação: emergências médicas e gerenciamento abrangente de riscos.

Na AMG, o CCM é o órgão consultivo intermunicipal para a participação dos cidadãos e de natureza honorária, composto por representantes dos cidadãos de associações de bairro, organizações civis, profissionais e acadêmicas da metrópole. Para sua integração, cada município membro da AMG elegeu dois conselheiros cidadãos, representando associações de bairro, organizações civis, escolas ou associações profissionais, organizações do setor empresarial privado e instituições acadêmicas estabelecidas na área metropolitana. Depois de fazer uma chamada aberta à sociedade, os representantes foram selecionados aleatoriamente entre os participantes. Atualmente, o CCM da AMG possui 36 membros – dois detentores e dois substitutos dos nove municípios que já assinaram o contrato. O conselho se reúne semanalmente, no âmbito das tabelas de gestão e mensalmente. Ele torna suas ações públicas por meio de uma conta no Facebook,¹⁴ ou seja, pode ser considerado um órgão ativo e dinâmico, apesar das limitações que a posição honorária implica – sem salário, algo que os membros do CCM possuem.

As mesas de gerenciamento metropolitano também foram implementadas na AMG; algumas com mais sucesso e participação do que outras. Por um lado, foram criadas cinco mesas metropolitanas – relacionadas diretamente aos temas da

12. Disponível em: <<https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/Imeplan-PAT18.pdf>>; e <<https://elsalto.gob.mx/portal-api/public/transparencia/docs/1563212304572.pdf>>.

13. Disponível em: <<https://www1.oanda.com/lang/es/currency/converter/>>.

14. Disponível em: <<https://www.facebook.com/CiudadanoAMG/>>.

agenda metropolitana, que são: mobilidade; proteção civil; construção e segurança estrutural; gerenciamento e planejamento territorial; e meio ambiente. Por outro lado, foram criadas quatro mesas de coordenação – com duração determinada e objetivo específico, com os seguintes temas: habitação; interoperabilidade dos sistemas de administração e gestão; melhoria regulatória; e sistema de meninos, meninas e adolescentes, além de mais um, chamado “minha macro periférica”.¹⁵

Com relação à continuidade do trabalho das instâncias de coordenação metropolitana, é possível afirmar que, apesar das mudanças administrativas, os processos de elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento metropolitano continuaram incluindo a criação e operação das instâncias. Essas mudanças impactaram o Imeplan de tal maneira que, em 7 de julho de 2017, seu terceiro diretor retirou-se, ou seja, em cinco anos o instituto foi liderado por três pessoas diferentes. Sua evolução, no entanto, é constante, uma vez que existem os contrapesos necessários para acompanhar – destacando-se o governo do estado e os cidadãos.

Em relação à mensuração de eventos metropolitanos, na AMG – para poder falar o mesmo idioma ao decidir sobre os investimentos do fundo metropolitano e considerar se um trabalho ou ação pode ser considerado de natureza/impacto metropolitano¹⁶ –, foi desenvolvida uma metodologia de avaliação de impacto na qual a relevância de um projeto é estabelecida com base em sua capacidade de abordar o fenômeno metropolitano e com o qual as prioridades de investimento da confiança também podem ser estabelecidas.

Em relação ao financiamento das metrópoles, a Federação assumiu a liderança na definição de como os recursos do fundo metropolitano deveriam ser distribuídos. Para isso, ela emitiu, ano após ano – desde 2008 –, diretrizes e regras operacionais que tornam obrigatória a criação de um conselho metropolitano de desenvolvimento. Esse conselho é adicional às instâncias de coordenação propostas pela LGAHOTDU e é composto pelo governador e seu gabinete, bem como pelas dependências do governo federal – Sedatu e Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) –, sendo um filtro adicional para a utilização dos recursos do fundo.

Em 2017, as regras operacionais mudaram e, em vez de um fundo estatal para concentrar os recursos do fundo metropolitano que foram recebidos proporcionalmente ao tamanho das metrópoles dos estados, foi criado um fundo federal no qual os recursos foram centralizados. A partir desse momento, o

15. Essa tabela de coordenação segue um projeto de Bus Rapid Transit (BRT) de transporte público, realizado em uma artéria principal que faz um desvio para a cidade. Este projeto recebeu o fundo metropolitano em 2019.

16. Disponível em: <<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-06-19-v.pdf>>.

fundo metropolitano tornou-se um banco nacionalmente competitivo, deixando em aberto a possibilidade de áreas metropolitanas proporem projetos específicos.

Em 2018 e 2019, o fundo tinha um mercado de ações de 3.268,69 de dólares e 3,3 milhões de pesos, respectivamente. Em 2018, no entanto, houve um subexercício, e apenas o montante de aproximadamente US\$ 1.545.290 foi atribuído, uma vez que os projetos apresentados pelas áreas metropolitanas não atendiam aos requisitos definidos pelo Ministério das Finanças e Crédito Público (Secretaría de Hacienda y Crédito Público – SHCP), que deveriam ser focados em projetos de abrangência metropolitana. Em vez disso, a maioria das áreas metropolitanas solicitou recursos para pavimentação de ruas.

Em 2018, a AMG recebeu US\$ 170,40 milhões da troca total, que foram investidos em quatro projetos de infraestrutura rodoviária, predominantemente nas ruas. Em 2019, o Imeplan usou a metodologia de avaliação e a consequente emissão de pareceres de impacto metropolitano como principal argumento para os recursos concorrentes da bolsa metropolitana de fundos, resultando em um forte argumento no processo de alocação dos recursos do fundo. Dos três projetos registrados para a competição por recursos, o projeto Macro Periférico foi aprovado por 750 milhões de pesos – 23% da sacola oferecida pelo governo federal –, consistindo em uma “rua completa” que oferecerá mobilidade sustentável para os anéis periféricos – artéria que faz o desvio para a AMG, que inclui uma linha tronco do BRT, além de ciclovias e calçadas seguras para pedestres.

O SHCP (governo federal), a pedido da Sedatu, gerou um sistema de avaliação com quatro itens básicos (tipo de projeto de infraestrutura pública, planejamento metropolitano, impacto metropolitano e cronograma de trabalho) e dois complementares (governança metropolitana e impacto ambiental).¹⁷ Os quatro primeiros já existiam em 2018, e os dois complementares foram incorporados em 2019. Isso permitiu à AMG competir com vantagem sobre outras metrópoles para obter melhores dividendos do fundo metropolitano federal, constituindo uma boa prática em termos de priorização de intervenções metropolitanas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LGAHOTDU foi publicada recentemente (2016), por isso ainda é difícil determinar a eficiência dos órgãos de governança metropolitana e a orientação das políticas públicas nos três níveis de governo existentes no México (Federação, estados e municípios).

17. Disponível em: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/Entidades_Federativas/mapaRamo23/docs_fondos/Hoja%20de%20dictaminaci%C3%B3n%20Jun2019.pdf>.

Constata-se que, atualmente, poucas ZMs implementaram essas novas disposições como resultado da identificação da oportunidade para a prestação de serviços públicos compartilhados ou para a proteção dos recursos naturais. A grande maioria concordou em ter acesso ao financiamento federal por meio do fundo metropolitano. Em geral, foram as maiores ZMs em termos de população, as interestaduais e intraestaduais, as quais envolvem vários municípios (mais de cinco), que conseguiram formar essas instituições e constituíram agências de prestação de serviços públicos ou elaboraram um programa, isto é, atingiram a fase de implementação da região metropolitana como objeto de uma política pública. No caso mexicano, a aposta pela governança metropolitana tem sido a coordenação intergovernamental, por isso é necessário avaliar a eficácia dessa estrutura para ajustá-la às necessidades ao longo do tempo e a cada caso em particular.

Atualmente, de acordo com a legislação mexicana (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 1917; 2016), a coordenação deve ocorrer entre os governos municipais de uma ZM horizontalmente, mas também entre estes e o governo ou governos estaduais, conforme o caso, e também com a Federação.

A coordenação e associação intermunicipais podem ocorrer para a efetiva prestação de serviços públicos ou para melhorar as funções que lhes correspondem, embora devam ter a aprovação do congresso legislativo estadual ou dos estados que participam da ZM. Além disso, é necessária a participação de representantes do governo federal desde o momento em que a existência de uma área metropolitana é reconhecida.

Embora a coordenação seja um objetivo fundamental das políticas públicas para as áreas metropolitanas do México desde 1983, quando foi feita uma reforma da Constituição, presumivelmente sua implementação não teve êxito devido à falta de clareza em sua estrutura. Foi no final dos anos 2000 que isso mudou, quando uma lei de coordenação metropolitana foi proposta pelo Congresso do Estado de Jalisco em que as instâncias de coordenação, sua composição e atribuições foram determinadas especificamente.

Essa mudança estrutural na qual os três níveis de governo – municípios, estados e Federação – estão envolvidos visa cristalizar o objetivo, estabelecido por mais de 35 anos, de alcançar a coordenação intermunicipal para melhorar a prestação de serviço e o planejamento de ações de desenvolvimento em territórios metropolitanos. Além disso, a sociedade civil organizada foi incluída nas instâncias de coordenação, por meio do CCM. Esse conselho tem sido o contrapeso mais importante no SIDM da AMG para funcionários públicos e, presumivelmente, um ator fundamental para a continuidade do processo de coordenação, apesar das mudanças geradas pelos períodos administrativos dos próprios governos municipais (três anos, com opção de reeleição) e dos governos federal e estaduais (seis anos).

Na coordenação da governança metropolitana, reconhece-se que, como não existe um nível intermediário de governo entre estados e municípios – os que compõem as ZMs –, as relações intergovernamentais se apoiam em um sistema de governança “suave” (OECD, 2015) na qual existem alguns controles, mas acima de tudo flexibilidade.

O sistema baseia-se no entendimento do desenvolvimento policêntrico das metrópoles que são atendidas pela coordenação dos municípios, juntamente com o estado ou estados e a Federação – conforme o caso. Nesse modelo, que possui um fluxo de políticas de baixo para cima, foram geradas instituições intermunicipais, como o Conselho de Coordenação Metropolitana, o Instituto de Planejamento Metropolitano e o próprio CCM, que têm um objetivo principal: facilitar a coordenação e fazer com que os acordos feitos para o bom funcionamento da metrópole sejam cumpridos.

Por um lado, a coordenação intergovernamental situa-se perto de uma extremidade do espectro dos modelos de governança, o da governança branda; por outro lado, existe aquele em que um governo metropolitano é criado espontaneamente – governança rígida –, que tem como principal característica a criação de uma nova instituição que se sobrepõe às existentes. É um modelo bastante rígido, o qual carrega processos fiscais intrinsecamente de tomadores de decisão, tendendo a minimizar a participação dos governos locais e ter um fluxo de política *top down*, não experimentado no México, país em que o município¹⁸ é uma instituição bem estabelecida e com histórico de quinhentos anos na vida política do país, onde seria muito difícil para um governo metropolitano ter lugar.

A governança “suave” é representada em coordenação. Só pode existir mediante o reconhecimento da necessidade legítima de se trabalhar em conjunto, de forma voluntária. Em outras palavras, os governos locais devem estar convencidos da vantagem de fazê-lo, a fim de buscar objetivos claros e concisos, para que o compartilhamento de um projeto seja essencial para sua operação.

Além disso, a coordenação intermunicipal, juntamente com os governos estaduais e federais, deve reconhecer a limitação que os governos locais têm para resolver problemas urbanos que ocorrem em seus territórios mas se originam nos municípios vizinhos. Dessa maneira, o gerenciamento de uma possível solução transcende as fronteiras jurisdicionais, resultando na necessidade de se chegar a acordos que digam respeito aos participantes e que beneficiem o conglomerado metropolitano.

A coordenação, portanto, não é *per se* um sinônimo de governança, pois, para que esta exista, outras condições também devem existir. Entre essas condições está a insuficiência ou incapacidade dos governos locais de enfrentar problemas

18. Em 1519, o primeiro Conselho Municipal continental foi estabelecido no México por expedicionários espanhóis (Senado de la República, 2000).

que transcendem suas fronteiras – ou seja, a transterritorialidade –, bem como o compartilhamento de um projeto de metrópole que pode incluir a prestação de um serviço público.

A complexidade da governança metropolitana reside nos fluxos e processos da transterritorialidade dos eventos metropolitanos e em suas decisões fragmentadas. Embora sua eficácia possa ser evidente para os cidadãos, os acadêmicos e alguns funcionários públicos, a realidade é que ela não se manifestou na grande maioria dos cursos de ação específicos adotados pelos governos locais.

No México, a governança metropolitana é uma questão atual que levou à geração da Rede Nacional de Governança Metropolitana,¹⁹ uma organização acadêmica sob os auspícios do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología – Conacyt), que articula pesquisadores, estudantes, funcionários públicos e membros de organizações sociais, cujo principal tópico de interesse são as questões de governança das metrópoles, com abordagens de disciplinas como ciência política, política pública, ciência jurídica, sociologia, antropologia, história, economia, planejamento urbano, entre outras que impactam diretamente o desenvolvimento e a qualidade de vida dos habitantes das grandes cidades.

Por fim, essa reflexão permite determinar que a conformação das ZMs representa uma oportunidade de aproveitar a inércia registrada no México em relação à questão metropolitana, para a criação de instituições sólidas que garantam seu desenvolvimento sustentável. É por isso que estudos sobre a governança das áreas metropolitanas – particularmente as melhores práticas – são importantes para disseminar os benefícios de acordos intermunicipais, interestaduais e até internacionais nas metrópoles latino-americanas.

REFERÊNCIAS

ALBERTO, O. O. *et al.* **Área metropolitana de Guadalajara: expansión urbana – análisis y prospectiva 1970-2045.** Guadalajara: Imeplan, 2015. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/282657516_Expansion_urbana_Area_Metropolitana_de_Guadalajara_Analisis_y_prospectiva_1970-2045>.

ARENAS, J. Á. D. Juntas, comisiones, consejos: ¿instituciones de gobernanza para la planeación metropolitana? *In*: ULLÓA, C. A. N.; TORRES, D. R. **La cuestión metropolitana en gobernanza: aproximaciones teóricas y estudios de caso.** Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2018. p. 107-150.

CENECORTA, A. I.; CARROLL, J. A. I. **Evaluación de los fondos metropolitano y regional del gobierno federal mexicano.** Ciudad de México: Cide, 2014.

19. Disponível em: <<http://www.redgobmet.redtematica.mx/>>.

CHÁVEZ, A. H. Las tensiones internas del federalismo mexicano. *In*: CHÁVEZ, A. H. **¿Hacia un nuevo federalismo?** Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CONGRESO DE LA UNIÓN. Ley General de Asentamientos Humanos, de 26 mayo 1976. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1976.

_____. Ley General de Asentamientos Humanos. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1993. Disponible em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lgah/LGAH_orig_21jul93_ima.pdf>.

CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO. Constitución Política del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 1917.

_____. Código urbano para el estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2008. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>>.

_____. Declaratoria del área metropolitana. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2009. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>>.

_____. Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2011. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>>.

_____. **Estatuto Orgánico de las instancias de coordinación metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara**. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco, 2014. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Reglamentos>>.

_____. Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara 2015. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2015. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>>.

_____. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. **Periódico Oficial El Estado de Jalisco**, Guadalajara, 2018. Disponible em: <<https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/busquedasleyes/Listado.cfm#Leyes>>.

CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 1917.

_____. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 2016. Disponible em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgahotdu/LGAHOTDU_orig_28nov16.pdf>.

MURAL. Dan paso a Instituto de Paneación. **Mural**, p. 1, 12 feb. 2014.

_____. Consolidan Imeplan. **Mural**, p. 5, 16 oct. 2015a.

_____. Pedirán dinero para Imeplan. **Mural**, p. 5, 9 dic. 2015b.

NEGRETE, M. E.; SALAZAR, H. Zonas metropolitanas en Mexico. **Estudios Urbanos y Demográficos**, v. 1, n. 1, 1986.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Governing the city**. Paris: OECD Publishing, 2015. Disponível em: <doi:http://dx.doi.org/10.1787/9789264226500-en>.

RODRÍGUEZ, V. E. Recasting federalism in Mexico. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 28, n. 1, p. 235-257, 1998.

SEDATU – SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015**. Ciudad de México: Sedatu, 2018.

SEDESOL – SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL; CONAPO – CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN; INEGI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Delimitación de las zonas metropolitanas de Mexico 2004**. Ciudad de México: Sedesol, 2004.

_____. **Delimitación de las zonas metropolitanas de Mexico 2007**. Ciudad de México: Sedesol, 2007.

_____. **Delimitación de las zonas metropolitanas de Mexico 2012**. Ciudad de México: Sedesol, 2012.

SENADO DE LA REPÚBLICA. **LVIII Legislatura**. [s.l.]: Senado de la República, 15 jun. 2000. Disponível em: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1729/Municipio_Mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=>.

SOBRINO, J. **Gobierno y administración metropolitana y regional**. Ciudad de México: Inap, 1993.

UNIKEL, L. **El desarrollo urbano de Mexico**: diagnóstico e implicaciones futuras. Ciudad de México: El Colegio de México, 1976.

UNIKEL, L.; CHIAPETTO, C. R.; VILLARREAL, G. G. **El desarrollo urbano de Mexico**: diagnóstico e implicaciones futuras. Ciudad de México: El Colegio de México, 1978.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

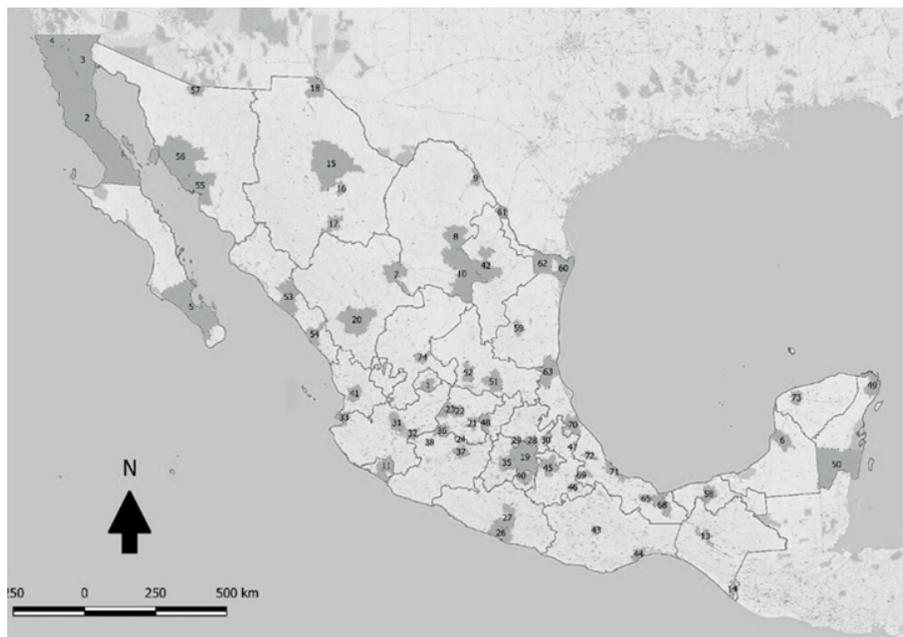
ARENAS, J. Á. D. La gobernanza metropolitana desde la planeación urbana y territorial. *In*: ULLÓA, C. A. N. **Modelos y políticas públicas de la gobernanza metropolitana**. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2019. p. 217-234.

SEGOB – SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. **Sistema de Información Legislativa**. Ciudad de México: Segob, 15 sept. 2019. Disponível em: <<http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Diccionario/verDiccionario>>.

APÊNDICE

MAPA A.1

México: zonas metropolitanas (2018)



Elaboração do autor.

1	Aguascalientes	20	Durango	39	Cuautla	58	Villa Hermosa
2	Ensenada	21	Celaya	40	Cuernavaca	59	Victoria
3	Mexicali	22	Guanajuato	41	Tepic	60	Matamoros
4	Tijuana	23	León	42	Monterrey	61	Nuevo Laredo
5	La Paz	24	Moroleón	43	Oaxaca	62	Reynosa
6	Campeche	25	San Francisco del Rincón	44	Tehuantepec	63	Tampico
7	La Laguna	26	Acapulco	45	Puebla - Tlaxcala	64	Tlaxcala - Apizaco
8	Monclova - Frontera	27	Chilpancingo	46	Tehuacán	65	Ayucan
9	Piedras Negras	28	Pachuca	47	Teziutlán	66	Coatzacoalcos
10	Saltillo	29	Tula	48	Querétaro	67	Córdoba
11	Colima - Villa de Álvarez	30	Tulancingo	49	Cancún	68	Minatitlán
12	Tecomán	31	Guadalajara	50	Chetumal	69	Orizaba
13	Tuxtla Gutiérrez	32	Ocotlán	51	Río Verde	70	Poza Rica
14	Tapachula	33	Puerto Vallarta	52	San Luis Potosí	71	Veracruz
15	Chihuahua	34	Tianguistenco	53	Culiacán	72	Xalapa
16	Delicias	35	Toluca	54	Mazatlán	73	Mérida
17	Hidalgo de Parra	36	La Piedad - Pénjamo	55	Guaymas	74	Zacatecas - Guadalupe
18	Juárez	37	Morelia	56	Hermosillo		-
19	Valle de México	38	Zamora	57	Nogales		-

VENEZUELA: DA DESCENTRALIZAÇÃO IMPERFEITA À CENTRALIZAÇÃO ABSOLUTA¹

Ignacio Cardona²

Luis Schloeter³

Carlos Urdaneta Troconis⁴

1 INTRODUÇÃO

A Venezuela é um Estado federal nos termos definidos na Constituição Nacional e organizada em 23 estados, um distrito da capital e agências federais. Os 916.445 km² de seu território estão organizados em 335 municípios. Segundo o Instituto Nacional de Estadística (INE), a projeção da população nacional em 30 de junho de 2019 era de 32.219.521 habitantes.⁵ A população urbana excede 90%; especificamente, mais de 75% da população nacional reside em cidades com 100 mil habitantes ou mais.

Este capítulo procura fazer uma análise histórica do processo de descentralização, com ênfase na governança metropolitana, no caso venezuelano. É um processo historicamente marcado entre a estrutura legal que define a República como Estado federal *versus* o poder onipotente do Estado centralizado.

O capítulo começará resgatando antecedentes que buscam enquadrar o processo de descentralização na tradição ideológica venezuelana desde a formação do período colonial e explicar os primeiros passos para a descentralização em meados da década de 1980.

Posteriormente, explicaremos o que chamamos de descentralização imperfeita, um processo progressivo de transferência de recursos e competências para os governos locais do poder central e que tem sua fase culminante na

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap4>

2. Arquiteto e urbanista; pesquisador na Harvard Graduate School of Design; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <iac@arepa.info>.

3. Economista urbano; mestre em desenvolvimento econômico urbano pela University College London; e mestre em planejamento urbano pela New York University. *E-mail*: <luissschloeter@gmail.com>.

4. Urbanista da Universidad Simón Bolívar; mestre em desenvolvimento urbano pelo El Colegio de México; e professor investigador do Departamento de Planejamento Urbano da Universidad Simón Bolívar. *E-mail*: <carlosurdaneta@usb.ve>.

5. Disponível em: <http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=51http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=51>.

Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 e na Lei Orgânica do Poder Público Municipal de 2006. Alguns críticos explicam esse processo de descentralização, ainda considerado imperfeito, mas que define uma arquitetura institucional em que o município é a unidade política de classificação institucional na busca por uma democracia participativa.

Em seguida, explica-se um processo progressivo de recentralização institucional e desmontagem do aparato institucional descentralizado. Esse pode ser resumido em três níveis: i) nível estadual, com a designação de uma figura não constitucional chamada chefe de governo, com espaços geográficos delimitados sob controle direto do Executivo nacional que trabalha paralelamente à administração dos estados federados estabelecidos no marco legal e constitucional; ii) nível municipal, com a criação do Poder Comunal e a transferência obrigatória de recursos e competências municipais para as chamadas comunas com relação direta com a vice-presidência da República, processo que constitui um sistema de gestão e planejamento local fora do aparato constitucional coordenado por grupos e funcionários não eleitos; e iii) nível metropolitano, com uma série de decisões graduais que acabaram eliminando os governos metropolitanos existentes em 2017.

A análise do marco regulatório dessas decisões nos leva a concluir a óbvia debilitação do sistema democrático venezuelano a partir do desmantelamento de sua descentralização institucional.

2 ANTECEDENTES

2.1 A emergência de um poder nacional todo-poderoso

Historicamente, na Venezuela, o Executivo nacional tem desempenhado um papel dominante na determinação dos destinos e níveis de governança do país, incluindo o nível metropolitano. Sua supremacia quase absoluta ocorreu mesmo antes do nascimento da nação como Estado independente, na era colonial, por meio do monopólio comercial na troca com a coroa espanhola (Lieuwen, 1965). Esse processo atingiu níveis extremos quando a Venezuela se tornou um país petrolífero de propulsão única a partir da década de 1920 (Hellinger, 1991). Esse Estado, como intermediário de todas as trocas socioeconômicas, o torna um organismo todo-poderoso centralizado.

Sob esses preceitos ideológicos herdados da tradição colonial, a Venezuela foi estruturada com base na definição de estratégias técnico-normativas e padronização do poder central e na aplicação e gestão no nível municipal desses regulamentos.

Foi assim que, no período da ditadura militar, entre 1953 e 1958, a região metropolitana (RM) de Caracas registrou uma forte intervenção do poder central expressa no fortalecimento da capital, com a construção de grandes infraestruturas

e serviços. A consolidação da capital, aliada a um processo de terceirização da economia decorrente da dependência econômica (Gilbert, 1998), principalmente da renda do petróleo, acabou por intensificar a migração do campo para a cidade, consolidando as capitais de estado, e especialmente Caracas, como verdadeiros centros metropolitanos. Entre 1936 e 1950, a chamada população urbana da Venezuela saltou de 28,9% da população nacional para 47,9% (atingindo 62,5% em 1961); o aumento populacional do Distrito Federal – território federal no qual a cidade de Caracas está sediada – foi significativo, com um aumento de 36,3% entre 1936 e 1941, e 97,4% do aumento da população entre 1941 e 1950 (Venezuela, 1962). Desse modo, o território metropolitano da Venezuela já era irreversível.

Em 1958, a ditadura caiu e o período democrático se iniciou. Em 1961, foi aprovada uma Constituição que permaneceria em vigor até 1999. García-Guadilla (2009) enfatiza como, a partir desse período, é consolidado o caráter rentista e altamente centralizado do modelo de desenvolvimento econômico, político e de planejamento na Venezuela. Tal processo veio sendo observado desde o período colonial e acabou se aprofundando com a transformação do país em um Estado conectado ao sistema capitalista mundial por meio da renda do petróleo gerenciada diretamente pelo nível central. A partir de 1958, os governos democráticos assumiram uma estratégia política que visava desacelerar a migração do campo para a cidade, diminuindo substancialmente os investimentos públicos nas capitais, especialmente em Caracas, buscando a descentralização da população e das atividades no território (Negrón, 1995). Mesmo assim, a construção de grandes obras rodoviárias e complexos habitacionais e de serviços (educacionais, assistenciais e recreativos), bem como o transporte em massa de pessoas (metrô de Caracas), continuou no período democrático.

O sistema democrático pouco emergente, com um alto nível de instabilidade política, cria um ambiente sociopolítico ameaçado. Além disso, a centralização histórica do poder administrativo notou a ausência de capacidades nos estados e municípios tradicionais para assumir competências (Delfino, 2005).

2.2 Primeiros passos para a descentralização

A uniformidade dos planos locais administrados a partir do poder central foi gerando, paulatina, mas constantemente, uma demanda político-cidadã pela regionalização nas estratégias de planejamento. Vale ressaltar que a Constituição de 1961, em seu art. 25, reafirma os municípios como unidades políticas primárias e autônomas da arquitetura institucional da república, em um poder público organizado em três níveis: nacional, estadual e municipal.

É assim que uma descentralização institucional começa a ser gerada gradualmente, sem consolidar uma descentralização político-administrativa.

Começam a ser desconcentrados o poder público por meio de vários institutos autônomos, fundações, fundos, sociedades e empresas de Estado (Urbina Mendoza, 2019), que criaram muitos escritórios regionais, administrados, contudo, a partir do poder central. É gerada então uma burocratização excessiva do aparato do todo-poderoso estatal, com uma complexa distorção regulatória e institucional cada vez mais ineficaz, com alguns estados federados enfraquecidos com a crescente perda de importância, tanto no nível econômico quanto no político e administrativo (Delfino, 2005).

É assim que o modelo do rentista-petroleiro acaba no fim dos anos 1980. Uma intensa crise econômica que devastou toda a América Latina marca o colapso do Estado todo-poderoso e centralizado. A redução do gasto público do poder nacional nas cidades foi claramente evidenciada na redução da atividade pública em questões como habitação de interesse social e no subsídio de serviços públicos. Esse fenômeno aumentou os efeitos socioespaciais negativos do modelo de desenvolvimento, como a intensificação dos níveis de desigualdade territorial com setores mais dependentes do Estado central, que acabam sendo menos atendidos. Isso também resulta na redução dos níveis de governança geral e, principalmente, da governança urbana nos territórios metropolitanos (García-Guadilla, 2009). Assim, grupos políticos regionais que demandam atenção por parte do Estado emergiram gradualmente.

Por fim, a combinação entre esse clima político a favor da descentralização e a crise econômica e suas implicações na redução orçamentária iniciada em meados de 1982 (Urbina Mendoza, 2019) torna obrigatório o rearranjo da imensa burocracia centralizada para dar lugar a uma administração descentralizada, mais eficiente e mais próxima das necessidades do cidadão.

3 ROTA DE DESCENTRALIZAÇÃO IMPERFEITA

3.1 O início da descentralização na Venezuela

Foi assim que, em 1984, foi criada a Comissão Presidencial de Reforma do Estado (Comisión Presidencial para la Reforma del Estado – Copre), que, com base em uma série de consultas com diferentes atores do mundo político e da sociedade civil (Carvajal, 2008), termina por definir diretrizes sobre descentralização política e administrativa, juntamente com uma necessária reorganização do governo central (Delfino, 2005). Entre essas recomendações se destacam a de fazer a eleição direta de governadores e prefeitos, e a transferência de poderes nacionais para os governos locais.

Conseqüentemente, 1989 foi um marco no processo de descentralização da Venezuela, com o surgimento de três instrumentos normativos icônicos no

campo da descentralização. Primeiro, a Lei de Eleição e Remoção de Governadores Estaduais,⁶ que regulamentaria a eleição direta de governadores estaduais até a data indicada diretamente pelo Executivo nacional. Segundo, a reforma da Lei Orgânica do Regime Municipal,⁷ originalmente promulgada em 1978, que destacou a criação da figura do prefeito como chefe do Poder Executivo municipal. Até aquele momento, o Poder Executivo do ente municipal era exercido pelo Poder Legislativo. Terceiro, a inovadora Lei Orgânica de Descentralização, Delimitação e Transferência de Poder Público,⁸ cujos dispositivos favoreceram significativamente o processo de descentralização, com uma arquitetura estadual mais focada nos municípios da própria República (Urbina Mendoza, 2019). Nela se regulariza a transferência progressiva do poder central para as regiões dos serviços públicos e recursos financeiros em matéria de planejamento, coordenação e promoção do desenvolvimento integral regional e local. Nesse andaime institucional foi sendo criada uma descentralização que vai além de sua consideração como técnica organizacional para aos poucos se transformar em uma política de Estado (Delfino, 2005).

Assim, pela primeira vez, em 3 de dezembro de 1989, a eleição direta de prefeitos e governadores ocorreu na Venezuela, marcando um novo marco na história da descentralização venezuelana. Entre muitos de seus efeitos positivos, esse processo resultou no aparecimento de novas lideranças políticas em nível nacional, na exigência por respostas particulares para as próprias identidades regionais e no surgimento impetuoso das peculiaridades culturais das regiões no cenário nacional. As vantagens desse processo de descentralização começaram a se mostrar de forma muito clara.

3.2 Conflito do governo local *versus* gestão metropolitana

Contudo, juntamente com as vantagens da descentralização, seus conflitos também surgem, como é o caso da relação entre governos locais e gestão metropolitana. É emblemático o caso particular da capital da República, que acaba desenvolvendo um processo de fragmentação de municípios com base no princípio da proximidade (Paiva, 2001), a partir do qual o Metropolitano de Caracas passa de dois a cinco municípios conurbados, que compõem a primeira coroa metropolitana. Assim, começa a surgir então um conflito baseado na governança entre uma visão vicinal e a abordagem das necessidades das comunidades locais, geralmente gerenciadas no nível municipal *versus* a visão metropolitana de consolidar as necessidades de articulação técnica em escalas maiores.

6. Publicada na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 4.086, de 14 de abril de 1989.

7. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de 15 de junho de 1989.

8. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 4.153, de 28 de dezembro de 1989.

Buscando enfrentar esse conflito entre o olhar local e o metropolitano, em 1993 foi instituído o Regulamento Parcial nº 6 da Lei Orgânica sobre Descentralização, Delimitação e Transferência de Poderes do Poder Público.⁹ O regulamento foi criado pelo Conselho de Governos da Região Metropolitana de Caracas como órgão de cooperação, conciliação e coordenação das atividades de governos de diferentes níveis para a realização de obras e a prestação de serviços comuns à RM e o planejamento do desenvolvimento urbano da RM de Caracas. Tal institucionalidade era simplesmente um espaço de defesa política e tributária das autoridades municipais perante o governo central (Paiva, 2001), mas que já assinalava a necessidade de governança metropolitana. Vale ressaltar que outros dois municípios da segunda coroa metropolitana foram incluídos nesse conselho, o que evidenciou o desejo de entender a natureza metropolitana de sua gestão.

3.3 Reflexões da descentralização entre 1989 e 1999

Os resultados positivos e os conflitos desse incipiente processo de descentralização iniciado em 1989 foram múltiplos. Em termos de planejamento, a Lei Orgânica do Planejamento Urbano¹⁰ estabeleceu os planos de desenvolvimento urbano (Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local – PDUL) como a ferramenta fundamental e protagonista da gestão urbana, e cujo regulamento¹¹ estabeleceria como competência exclusiva dos municípios a participação do cidadão em consultas urbanas.

Em relação à transferência de recursos para os municípios, duas leis adicionais permitiram aumentar a distribuição de renda entre as regiões. Primeiro, os regulamentos legais para a criação do Fundo Intergovernamental para a Descentralização (Fides).¹² Em seguida, a Lei de Alocações Econômicas Especiais (LAEE),¹³ que procurou descentralizar o regime de alocações econômicas especiais derivadas de minas e hidrocarbonetos, destinando 70% para as entidades territoriais onde os depósitos estavam localizados e os 30% restantes para o “modo de compensação” (Delfino, 2005) entre as entidades territoriais em cujo território esses depósitos não são encontrados.

No que se refere à participação cidadã, o Regulamento nº 1¹⁴ da Lei Orgânica do Regime Municipal¹⁵ atribuiu um papel relevante aos conselhos paroquiais e associações de vizinhança como representantes da sociedade civil e interlocutores da administração municipal, embora esse regulamento tenha limitado o

9. Publicada na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 35.301, de 21 de setembro de 1993.

10. Publicada na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 33.868, de 16 de dezembro de 1987.

11. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 34.678, de 19 de março de 1991.

12. Originalmente criado pelo Decreto-Lei nº 3.265, de 25 de novembro de 1993, revogado e novamente promulgado e publicado na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 5.132, de 3 de janeiro de 1997.

13. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 36.110, de 18 de dezembro de 1996.

14. Publicada na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 5.398, de 26 de outubro de 1999.

15. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de 15 de junho de 1989.

desenvolvimento de uma consciência de bairro, definindo o que García-Guadilla (2009) chamou de corporativismo da vida do bairro que promove a segregação urbana em defesa dos interesses dos condomínios¹⁶ sobre a integração urbana.

3.4 Descentralização na Constituição de 1999

Em 1999, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela, ainda em vigor, estabeleceu a República como uma sociedade democrática, participativa e protagonista. O art. 4º declara a República como um Estado federal descentralizado e o art. 16 – o primeiro da divisão político-territorial nacional – especifica a garantia da autonomia municipal e da descentralização político-administrativa.

Seguindo a tradição constitucional venezuelana que remonta ao nascimento da República (Brewer-Carías, 2003), o art. 136 da Constituição de 1999 prevê a distribuição de poder em três níveis: poder municipal, poder estatal e poder nacional, consolidando o município como instituição político-territorial constitucional.

Do ponto de vista da descentralização, Delfino (2005) ressalta que as seguintes características podem ser mencionadas na Constituição de 1999:

- a preeminência do poder público nacional, principalmente em relação aos recursos financeiros e fiscais; a afetação da autonomia dos Estados para o ditado de sua própria Constituição e de sua organização como poder público, por meio da publicação de uma lei nacional de cumprimento obrigatório; o tratamento de competências concorrentes entre os três níveis de poder público por meio de uma lei nacional; e a transformação para uma lei nacional no caso de alguns poderes exclusivos dos Estados;
- a consagração de uma Assembleia Nacional unicameral que substituiu o bicameralismo¹⁷ contemplado nas constituições anteriores, com as quais deixa de existir a representação igualitária de entidades federais;
- a ausência de definição da participação dos Estados na vontade federal, na reforma da Constituição e na formação de leis é considerada uma exigência constitutiva da forma federativa; e
- a violação da autonomia dos Estados também é evidenciada quando não contempla o consentimento da entidade federal para a segregação de parte de seu território para a criação de um território federal.

16. Na Venezuela, o condomínio é a figura legal e organizacional que administra edifícios multifamiliares. Seu uso corporativista, nesse caso, passa a significar a visão estreita em que os problemas urbanos podem ser abordados por alguns atores locais.

17. A Câmara do Senado foi eliminada pela Constituição de 1999.

A Constituição de 1999 também introduziu inovações importantes na área da descentralização, entre as quais: i) a possibilidade de gerar diferenciação entre os municípios, a fim de superar a uniformidade no planejamento entre regiões que foram as principais críticas à municipalização do país desde a época da Copre; ii) a criação de outras entidades locais, além da paróquia municipal tradicional, entre as quais o Distrito Metropolitano; iii) a inauguração da figura do Conselho Local de Planejamento,¹⁸ que inclui representantes das organizações de bairro, que visa elevar os níveis de participação do cidadão nos processos de descentralização; e iv) a incorporação enfática e sistemática da participação do cidadão na gestão pública, em seu controle e avaliação.

3.5 O Distrito Metropolitano na Constituição de 1999

Conforme dito, a Constituição da República Bolivariana da Venezuela de 1999 indicou que o poder público municipal é exercido pelos municípios, as principais unidades políticas da arquitetura do estado. Mas também o art. 169 estabelece que esse poder pode ser exercido por outras entidades locais, entre as quais os distritos metropolitanos (arts. 171 e 172).

O Distrito Metropolitano é, portanto, considerado uma entidade territorial local, em uma governança municipal de dois níveis (metropolitana e municipal), cujas autoridades seriam eleitas e sua institucionalidade gozaria de autonomia financeira e clareza na definição de seus poderes. No entanto, a gestão metropolitana eventualmente deslocaria a administração local ou regional em determinadas funções e escalas (Paiva, 2001), gerando conflitos de competência que nunca seriam resolvidos.

Embora a Constituição de 1999, segundo seu art. 4º, seja governada pelos princípios de “integridade territorial, cooperação, solidariedade, concorrência e corresponsabilidade”, essa concorrência obriga que se faça um acordo entre os diferentes poderes para alcançar uma responsabilidade conjunta coordenada entre diferentes atores, a fim de evitar sobreposições negativas nas competências entre eles, e também uma clareza na definição de competências que não foram resolvidas.

Como veremos mais adiante, os conflitos de competências entre o nível metropolitano e o municipal foram evidenciados pela criação da Lei Especial sobre o Regime do Distrito Metropolitano de Caracas,¹⁹ quando, a pedido de um apelo à interpretação do primeiro prefeito metropolitano perante o Supremo Tribunal de Justiça (STJ),²⁰ sua Câmara Constitucional determinou a existência

18. Lei dos Conselhos Locais de Planejamento, publicada no *Diário Oficial da União*, nº 37.463, de 12 de junho de 2002.

19. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 36.906, de 8 de março de 2000.

20. Julgamento nº 1.563 do STJ, Sala Constitucional, de 13 de dezembro de 2000.

de dois níveis de governança: um macrocorrespondente ao nível metropolitano e outro microcorrespondente à própria escala municipal, mas sem esclarecer as competências ou responsabilidades para cada um desses dois níveis.²¹

3.6 A Lei Orgânica do Poder Público Municipal

Em 2006, a Lei Orgânica do Poder Público Municipal²² se torna o marco legal mais importante que consolida o município da Venezuela²³ em seu processo de descentralização. Seu art. 1º determina que sua função é garantir “o exercício efetivo da participação protagonista do povo nos assuntos da vida local, de acordo com os valores da democracia participativa, corresponsabilidade social, planejamento, descentralização e transferência para comunidades organizadas e grupos de bairro”.²⁴ Desse modo, repetindo o que está descrito no art. 168 da Constituição de 1999, o art. 2º da Lei Orgânica do Poder Público Municipal reafirma o município como a principal unidade política da República que goza de personalidade jurídica e exerce seus poderes autonomamente. Em seguida, indica que as ações dos municípios devem incorporar, de maneira eficaz, suficiente e oportuna, a participação do cidadão nos diferentes papéis da ação municipal, incluindo suas definições, execuções, controle e gerenciamento de resultados.

Claramente, assume-se a importância de uma descentralização que busca aproximar a gestão municipal do cidadão, a fim de aprofundar a democracia participativa. Nesse sentido, Brewer-Carías (2015) destaca que, com essa arquitetura de poder, o município implica a existência de uma comunidade com vínculos permanentes de vizinhança e enfatiza como a lei estabelece como condição necessária a existência de “uma população firmemente estabelecida em um determinado território com ligações permanentes à vizinhança” (art. 10.1). A relação simbiótica entre vizinhos e governo municipal é estabelecida e promovida na lei na busca de um município que aponte para a descentralização. A relação direta entre a participação da comunidade, por meio de conselhos paroquiais e associações de bairro organizadas em determinado território, e a governança municipal descentralizada é estabelecida constitucional e legalmente.

21. Como veremos, essa indefinição persistiria até a eliminação de todos os governos metropolitanos na Venezuela em 2017.

22. Publicada na *Gaceta Oficial*, extraordinário, nº 5.806, de 10 de abril de 2006.

23. Lembre-se de que, na estrutura legal venezuelana, os distritos metropolitanos são considerados “entidades locais” de natureza municipal. Portanto, essa lei também se aplicará ao nível metropolitano do governo municipal.

24. Essa lei é emendada em 2010 (publicada no *Diário Oficial* da República Bolivariana da Venezuela, extraordinário, nº 6.015, de 28 de dezembro de 2010). Na referida reforma, o art. 1º “comunidades organizadas e grupos de vizinhança” será alterado para “comunidades organizadas e comunas em seu *status* especial de entidade local, como acontece com outras organizações do Poder Popular”, em um ajuste à arquitetura.

3.7 As competências municipais da Lei Orgânica do Poder Público Municipal

A Lei Orgânica do Poder Público Municipal, que regulamenta as disposições da Constituição da República Bolivariana da Venezuela em relação à descentralização municipal, refere-se no seu Título II aos municípios e outras entidades locais. Lembremos que, no art. 19, a referida lei estabelece que, além dos municípios, os distritos metropolitanos são entidades territoriais locais. A partir daí, a Lei Orgânica do Poder Público Municipal regula, com seus arts. 52 a 74, os poderes dos municípios em seus dois níveis, municipal e metropolitano.

Também é verdade que a Lei Orgânica do Poder Público Municipal resulta nos poderes da Constituição de 1999 (art. 178) do município e, em seu art. 56, lista o que chama de poderes próprios, concomitantes, também descentralizados e delegados dos municípios. São eles: i) o governo e a administração dos interesses próprios da vida local; e ii) a gestão dos assuntos que a Constituição e as leis nacionais lhes confiam, especialmente nos assuntos relacionados à vida local e à organização e promoção do desenvolvimento econômico e social. São, ainda, especificadas nove competências específicas: i) planejamento territorial e urbano e suas técnicas associadas, como serviço de cadastro ou moradia de interesse social; ii) estradas urbanas e trânsito de veículos e pessoas nas estradas; iii) espetáculos públicos e publicidade comercial; iv) proteção ambiental; v) saúde e atenção primária à saúde; vi) serviços de água potável, eletricidade e gás doméstico, de iluminação pública, disposição de esgoto, matadouros, cemitérios, serviços funerários, suprimentos e mercados; vii) justiça da paz; viii) organização e operação da administração pública municipal; e, finalmente, ix) os demais relacionados à vida local e aos que lhe são atribuídos pela Constituição, além das leis nacionais e estaduais.

Essas definições de competência acabam enfatizando uma arquitetura institucional propensa à descentralização. No entanto, a definição entre o nível macrometropolitano e o nível micromunicipal, como mencionamos anteriormente, permaneceria sem solução. Isso afetaria a clareza das responsabilidades do governo metropolitano.

3.8 Uma descentralização imperfeita

Como vimos, a Venezuela tem sido um Estado altamente centralizado, embora sua tradição constitucional tenha organizado a distribuição de poder em vários níveis: poder municipal, poder estatal e poder nacional. A condição nacional de um Estado economicamente dependente da renda do petróleo deu ao poder nacional uma supremacia onipotente. Assim, a crise latino-americana da década de 1980 e o indício de esgotamento do modelo rentista abriram caminho para a descentralização com caráter seminal na criação da Copre em 1984, que tem um

marco significativo em 1989, quando, entre outras coisas, ocorrem as primeiras eleições diretas de prefeitos e governadores.

A Constituição da República da Venezuela em 1999 acabou consolidando um espírito que, do nosso ponto de vista, foi gerado historicamente, principalmente quando consolida o município como unidade política primária e autônoma dentro da organização nacional (art. 25), buscando uma nova arquitetura ao definir uma República democrática, participativa e líder em seus princípios fundamentais. Em seguida, a Lei Orgânica do Regime Municipal (2006, reformada em 2010) regula os municípios e abre a possibilidade de criação de distritos metropolitanos quando dois ou mais municípios mantêm relações econômicas, sociais e físicas que conferem ao conjunto urbano as características que merecem uma visão metropolitana de seus sistemas.

Neste último, surge imediatamente o antagonismo entre a participação do bairro e a coordenação metropolitana. Embora as necessidades das comunidades, em seu caráter extremamente local, tenham se tornado na Venezuela uma variável fundamental na democratização dos processos institucionais por meio da participação dos cidadãos, também é verdade que a coordenação metropolitana acaba sendo um fator fundamental para fornecer uma solução técnica para os problemas municipais, intensificar o planejamento coordenado e aumentar a eficiência na administração e prestação de serviços públicos. Daí a importância de um trabalho coordenado entre os diferentes níveis de governo estabelecidos na arquitetura do Estado, do poder do cidadão ao poder nacional, mas a partir do poder municipal, metropolitano, quando necessário, do Estado, para articular soluções integradas entre diferentes territórios.

A construção de um desenho institucional do Estado que permita esses níveis de interação tem sido um processo histórico que vem gerando uma mudança gradual nas instituições políticas do Estado, a fim de reduzir a predominância, às vezes padronizada, do poder nacional.

Embora tenha havido algumas falhas na descentralização – especialmente a falta de clareza do nível metropolitano como entidade articuladora das necessidades locais em maior escala –, também é verdade que estava sendo construída uma arquitetura democrática do Estado que buscava vincular a participação do cidadão com diferentes níveis de governo.

Em suma, pelo menos até a criação da Lei Orgânica do Regime Municipal, em 2006, a Venezuela seguia o caminho de uma descentralização imperfeita. Em seguida, começou um processo progressivo de recentes centralizações institucionais que acabou afetando todos os níveis da arquitetura do Estado. Buscando explicar esse processo em toda a sua complexidade, uma vez que esses níveis de governo implicam diferentes graus de concorrência, dividiremos

essa transição para a recente centralização em três níveis: municipal, estadual e metropolitano, com ênfase especial em suas implicações nesse último nível.

4 TRANSIÇÃO PARA A RECENTRALIZAÇÃO: NÍVEL MUNICIPAL

Como explicado aqui anteriormente, a Constituição de 1999 estabelece que a Venezuela é um Estado federal descentralizado, estruturado em um sistema de distribuição vertical do poder público em três níveis: poder municipal, poder estadual e poder nacional, cada um com um governo eleito, descentralizado e alternativo. No entanto, entre 2006 e 2017, foi realizado na Venezuela um processo de redistribuição de poderes e de transferência de recursos entre os diferentes níveis de governo que alteraram o equilíbrio de poder entre os poderes públicos. Essa reconfiguração institucional substituiu a política de descentralização por uma política de recente centralização e desconcentração de competências.

Durante esse período, foram aprovadas leis que levaram à desmunicipalização da Venezuela, diminuindo a autonomia e as capacidades dos governos locais. As competências da participação cidadã, planejamento e gestão pública foram transferidas em grande parte para um sistema institucional comunitário, liderado pelo Executivo nacional (Brewer-Carías, 2007). Paralelamente, as leis foram reformuladas e aprovadas para reorientar os fundos de transferência intergovernamentais para organizações comunitárias destacadas dos governos municipais e estaduais. Essas políticas, na prática, diminuíram o poder dos prefeitos e governadores e deram mais responsabilidade às organizações comunitárias que não têm representação democrática (Ríos, Ortega e Scrofina, 2012).

Como havíamos dito, na Venezuela, o município foi concebido como uma instituição política territorial de nível constitucional. Os municípios foram constituídos como a principal unidade política da organização nacional, desfrutando de sua própria personalidade jurídica e autonomia. Entretanto, durante o período de recente centralização, os municípios perderam o poder de promover a participação cidadã. Por sua vez, a autonomia municipal no planejamento foi prejudicada pela reestruturação dos conselhos locais de planejamento público, e uma estrutura legal foi estabelecida para incentivar a transferência de competências para as organizações comunitárias. Ao mesmo tempo, as administrações municipais receberam gradualmente menos contribuições financeiras do governo central, reduzindo sua capacidade de gestão local. Em vez disso, um sistema chamado Poder Popular foi estabelecido após a aprovação de uma série de leis orgânicas.²⁵ O processo começou após a entrada em vigor da Lei dos Conselhos Comunitários, de 2006.²⁶

25. Em 2007, o governo nacional propôs uma reforma constitucional que buscava estabelecer o Estado comum. A proposta foi rejeitada na consulta popular de 7 de dezembro de 2007. No entanto, o governo central aprovou as leis do Poder Comunitário por meio de decretos com a patente e força de lei por meio de uma Lei de Habilitação.

26. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 55.806, extraordinário, de 10 de abril de 2006.

4.1 Participação do cidadão: das reuniões de paróquia aos conselhos comunitários

O município na Venezuela era a entidade política territorial convocada para efetivar a participação cidadã. Os municípios foram planejados como espaços primários para a participação dos cidadãos no planejamento e na gestão pública. Destaca-se daí, entre os poderes autônomos dos municípios, o de impulsionar e promover a participação cidadã de maneira efetiva, suficiente e oportuna.²⁷

Os mecanismos para promover a participação do cidadão no território municipal já haviam sido desenvolvidos pela Lei do Regime Municipal (1989).²⁸ Os municípios dispunham dos conselhos paroquiais e das associações de bairro para incorporar as comunidades organizadas na gestão local. Ambas as instituições possuíam instrumentos de coordenação com as autoridades municipais eleitas,²⁹ uma vez que os municípios são compostos por uma administração pública e um órgão legislativo cujos representantes – o prefeito e os conselheiros – devem ser eleitos democraticamente por sufrágio universal, direto e secreto, a cada quatro anos. Isso estabeleceu uma representatividade democrática da população por meio do sufrágio.

4.1.1 Conselhos paroquiais e associações de bairro

Assim, duas instituições permitiram a incorporação de comunidades organizadas na gestão municipal: conselhos paroquiais e associações de bairro.

Por um lado, os conselhos paroquiais administravam uma unidade territorial submunicipal chamada paróquia. As paróquias eram demarcações intramunicipais, criadas para descentralizar a administração municipal, promover a participação do cidadão e a melhor prestação de serviços públicos locais.³⁰ Os conselhos paroquiais eram compostos por membros eleitos por voto direto, secreto e universal entre os moradores de seus respectivos campos. Suas atribuições eram de natureza gerencial, consultiva e de avaliação. A lei especificou que as juntas paroquiais levariam ao prefeito as aspirações da comunidade relacionadas aos serviços locais, para as quais estabeleceriam os meios de consulta e comunicação regular com as comunidades e organizações sociais. Dessa forma, as paróquias foram configuradas como entidades auxiliares do governo municipal e dos órgãos locais de participação, através das quais os vizinhos colaborariam na gestão dos assuntos comunitários.

27. Lei da Reforma Parcial da Lei Orgânica do Poder Público Municipal (2006).

28. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 4.109, de 15 de junho de 1989.

29. Os municípios são compostos por uma administração pública (prefeito) e um órgão legislativo (Conselho Municipal). Tanto o prefeito quanto os conselheiros devem ser eleitos democraticamente por sufrágio universal, direto e secreto, a cada quatro anos.

30. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Disponível em: <http://oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf>.

Por outro lado, também foi regulamentada a criação de associações de bairro.³¹ A lei estabeleceu que os municípios deveriam favorecer o desenvolvimento de associações de bairro que seriam usadas para defender interesses coletivos. Da mesma forma, os municípios devem fornecer a essas associações as informações mais abrangentes sobre suas atividades, promovendo sua participação na gestão municipal.

Ambas as instâncias de participação tiveram que ser fortalecidas no âmbito da política de descentralização da Constituição de 1999 para garantir um diálogo construtivo e uma participação inclusiva orientada a resultados, preservando a institucionalidade entre os diferentes níveis do poder público, a representatividade democrática e o planejamento territorial no nível subnacional. Entretanto, os conselhos paroquiais e as associações de bairro foram eliminados com a entrada em vigor da Lei dos Conselhos Comunitários (2006), da Lei Orgânica do Poder Público Municipal (2006) e da Lei Orgânica dos Conselhos de Planejamento Local (2010).³² Essas instâncias foram substituídas pelos conselhos comunitários, que careciam de institucionalidade democrática e dependiam do governo central, dissociando-se da gestão subnacional (Brewer-Carías, 2007).

4.1.2 Conselhos comunais

Foi assim que, em 2006, foi aprovada a Lei dos Conselhos Comunitários, estabelecendo as assembleias cidadãs como a instância principal para o exercício do poder, a participação e a exigência de um papel popular. O objetivo da lei seria desenvolver a conformação das instâncias de participação e seu funcionamento para a formulação, execução e avaliação de políticas públicas.³³

Os conselhos comunais foram novamente regulados em 2009 com a aprovação da Lei Orgânica dos Conselhos Comunais³⁴ e em 2010 através da Lei Orgânica do Poder Popular, onde foram definidos como instâncias de participação, articulação e integração entre os cidadãos com a ideia permitir que as pessoas organizadas exerçam o governo comunitário e gerenciem diretamente políticas públicas e projetos.³⁵

Em relação aos mecanismos de formação e funcionamento dos conselhos comunais, eles são constituídos por iniciativa das próprias comunidades, sem uma eleição universal, direta e secreta, que permita a participação de todos os membros da comunidade. Mesmo em relação àqueles não diretamente envolvidos com a

31. Ley Orgánica del Régimen Municipal. Disponível em: <http://oas.org/juridico/spanish/ven_res48.pdf>.

32. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 6.017, extraordinário, de 30 de dezembro de 2010.

33. Ley de los Consejos Comunales, de 10 de abril de 2006.

34. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.335, de 28 de dezembro de 2009.

35. Ley Orgánica del Poder Popular, publicada na *Gaceta Oficial*, nº 6.011, extraordinário, de 21 de dezembro de 2010.

comunidade, a iniciativa de formar um conselho é provisória. Para a formação do Conselho Comunal, a lei estabelece que essa equipe de promotores, composta por indivíduos da comunidade, convoque uma primeira Assembleia Cidadã com a participação mínima de 10% dos habitantes da comunidade maiores de 15 anos. Nessa primeira assembleia, chamada de Assembleia Constituinte da Comunidade, os porta-vozes do Conselho da Comunidade são eleitos pela primeira vez.

Entre as principais funções dos conselhos comunitários estão as aprovações de seu escopo geográfico, de planos e projetos comunitários, bem como do pedido de transferência de serviços. O modelo de gestão anterior era realizado, de acordo com a lei de 2009, com o acompanhamento do Ministério do Poder Popular, ao qual os poderes foram atribuídos em termos de participação cidadã. Dessa maneira, os governos municipais perderiam autonomia sobre seu território e sua capacidade de promover a participação cidadã. Em vez disso, a participação do cidadão se torna uma função coordenada entre o governo nacional e os conselhos comunais.

4.1.3 Planejamento e gestão municipal do desenvolvimento comunal

Como visto, a Constituição venezuelana estabelece os poderes dos diferentes níveis do poder público: poder público nacional, estadual e municipal. Essa distribuição de poderes torna possível diferenciar os poderes atribuídos aos órgãos dos três níveis territoriais e os assuntos sobre os quais os poderes são exercidos em cada nível (Brewer-Carías, 2003). Em nenhum momento o nível territorial comunal é definido na Constituição. Apesar disso, o arcabouço legal desenvolvido desde 2006 transfere poderes dos municípios para entidades denominadas Poder Popular, organizações comunitárias que não têm representantes eleitos pelo direito de voto, mas porta-vozes selecionados que dependem do governo central (Hernández, 2017). Essas organizações foram finalmente transferidas primeiramente para os poderes de planejamento, depois para os serviços públicos.

Recentralização no planejamento

A lei venezuelana atribui aos municípios a competência para desenvolver e adotar planos de desenvolvimento, entre os quais se destacam o Plano de Desenvolvimento Municipal e o Plano de Desenvolvimento Urbano Local.³⁶ O primeiro foi definido como um instrumento que reflete as diretrizes de governança de cada um dos municípios para o período de gestão de quatro anos. O segundo é uma ferramenta de planejamento que deve regular, entre outros aspectos, o uso da

36. Lei Orgânica do Poder Público Municipal, publicada no *Diário Oficial*, nº 6.015, extraordinário, de 28 de dezembro de 2010.

terra de acordo com a Lei Orgânica para o Planejamento do Território de 1983, a Lei Orgânica do Planejamento Urbano de 1987 e os planos nacionais.³⁷

Por isso, a Lei Orgânica do Poder Público Municipal de 2006 reconheceu, entre os poderes diretos do prefeito, a formulação desses instrumentos, o Plano de Desenvolvimento Municipal e o Plano de Desenvolvimento Urbano Local. De fato, a Lei Orgânica do Planejamento estabeleceu que os planos, as políticas, os programas e os projetos dos órgãos e das entidades municipais devem acabar sendo articulados ao Plano de Desenvolvimento Municipal elaborado pelo prefeito como representante máximo do poder municipal.

O mecanismo disponível para os municípios exercerem sua competência em questões de planejamento local seriam os conselhos locais de planejamento público, criados a partir da Lei de Planejamento Orgânico de 2001³⁸ e da Lei dos Conselhos Locais de Planejamento Público de 2002.³⁹ De acordo com os regulamentos aprovados entre 2001 e 2002, esses conselhos locais de planejamento público são órgãos responsáveis pelo planejamento integral do governo local, com o objetivo de alcançar a integração das comunidades organizadas.

Os conselhos locais de planejamento público seriam compostos pelo prefeito, pelos conselheiros, pelas juntas paroquiais e pelos representantes de organizações de bairro ou povos indígenas. A representação da sociedade civil nos conselhos locais de planejamento público ocorreria por meio de um processo eleitoral. Desse modo, seria garantida a participação do cidadão no planejamento municipal, levando em consideração todos os espaços geográficos do município, mediante a incorporação de representantes das juntas paroquiais e associações de bairro.

De acordo com o exposto, os prefeitos teriam autonomia para formular os planos de desenvolvimento municipal e os planos de desenvolvimento urbano, mas também a responsabilidade de fazê-lo com o apoio dos conselhos locais de planejamento público. De qualquer forma, destaca-se que os conselhos públicos locais de planejamento funcionam como um órgão do poder público municipal, a fim de garantir a cobertura territorial e a participação do cidadão nos processos de planejamento. No entanto, durante o período de recente centralização, os municípios perderam autonomia para formular seus planos municipais.

Em 2010, por meio de uma lei que concedeu ao Executivo nacional o poder de aprovar decretos com hierarquia e força de lei, o governo central

37. Ambas as leis seriam revogadas pela Lei Orgânica para Planejamento e Gerenciamento da Gestão da Terra (2005). No entanto, embora a lei tenha sido sancionada e aprovada, ela nunca entrou em vigor e, portanto, não revogou as leis.

38. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 5.554, de 13 de novembro de 2001.

39. A Lei dos Conselhos Locais de Planejamento Público foi aprovada em 2002 e reformulada em 2010 e 2015. Sua versão mais recente foi publicada no *Diário Oficial*, nº 6.184, extraordinário, de 3 de junho de 2015.

aprovou a Lei Orgânica do Planejamento Público e Popular,⁴⁰ revogando a Lei do Planejamento Orgânico de 2001 (Brewer-Carías, 2015). Nessa lei, foi estabelecido o Sistema Nacional de Planejamento, que, entre seus objetivos, procuraria contribuir para a otimização dos processos de definição, formulação, execução e avaliação de políticas públicas. A lei determinaria também que o Sistema Nacional de Planejamento fosse integrado pelo Conselho do Governo Federal, pelos conselhos estaduais de planejamento e coordenação de políticas públicas, pelos conselhos locais de planejamento público, pelos conselhos de planejamento comunitário e pelos conselhos comunitários.

Da mesma forma, essa lei instituiu que os conselhos locais de planejamento público seriam os órgãos encarregados de elaborar o Plano de Desenvolvimento Municipal e os demais planos municipais de acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Isso foi realizado paralelamente à reformulação da Lei dos Conselhos Locais de Planejamento Público de 2010 – nesse caso, reestruturando sua conformação para que eles também fossem integrados pelos conselhos comunais. Ambas as reformas passaram a competência efetiva do desenho do Plano de Desenvolvimento Municipal aos conselhos comunais, em coordenação com o governo central.

Rumo à gestão comunitária de serviços públicos

Em 2010, o governo central também aprovou a Lei Orgânica do Conselho do Governo Federal⁴¹ para firmar diretrizes nos processos de transferência dos poderes das entidades territoriais para as organizações do Poder Popular. A lei enfatiza a natureza vinculativa para as entidades territoriais das diretrizes estabelecidas pelo Conselho do Governo Federal. Da mesma forma, indica a transferência de poderes para o Poder Popular como um mecanismo para alcançar seu fortalecimento. Conseqüentemente, é criado um órgão cuja responsabilidade seria promover a transferência de competências e recursos para entidades territoriais criadas na Lei do Poder Popular.

Em 2012, para regulamentar o processo de transferência de competências, o governo nacional aprovou um decreto com classificação, valor e força de Lei Orgânica para a Gestão da Concorrência e outros poderes do Poder Popular.⁴² De acordo com a lei, o objetivo é a transferência da gestão e administração de serviços, atividades, bens e recursos, do poder público nacional e das entidades político-territoriais, para a sociedade civil organizada. Para esse fim,

40. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 6.184, extraordinário, de 3 de junho de 2015.

41. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.382, de 9 de março de 2010.

42. Publicado no *Diário Oficial*, nº 6.079, extraordinário, de 15 de junho de 2012. Esse decreto seria modificado por outro da mesma categoria, publicado no *Diário Oficial da República*, nº 40.540, em 13 de novembro de 2014, que não modifica o que é referido nesta seção.

a lei estabelecerá um mandato para a criação do Plano de Transferência para estabelecer os princípios, as normas, os procedimentos e os mecanismos que permitam a realização dessa transferência.

Dois aspectos que se destacam no Plano de Transferência é que sua formulação é obrigatória, o que implica que os órgãos do poder público devem propor a transferência de poderes para o Poder Popular. Além disso, o Plano de Transferência seria realizado de acordo com as diretrizes definidas pelo Conselho do Governo Federal e em coordenação com o Ministério do Poder Popular com jurisdição sobre as comunidades, que também tem a aprovação do referido plano (Hernández, 2010). Com efeito, a nova lei daria ao governo central poderes para transferir poderes para os conselhos da comunidade.

Esse decreto-lei enumera os serviços sujeitos à transferência, como: atenção primária à saúde; manutenção de centros educacionais; administração de programas sociais; proteção ambiental e coleta de resíduos sólidos; e prestação de serviços públicos. No entanto, a lista não é exaustiva. Com a aprovação do decreto-lei, diferentes municípios do país transferiram serviços para os conselhos comunitários, como a manutenção de praças e parques, iluminação pública e coleta de resíduos sólidos.

4.1.4 Transferências subnacionais: a redistribuição de recursos entre municípios e conselhos comunitários

Como explicamos anteriormente, o sistema de descentralização da Venezuela, antes da recente centralização, estabeleceu vários instrumentos de transferência intergovernamental. Os governos subnacionais receberam cerca de 70% de sua renda por meio da coparticipação e outras transferências do governo central (Fretes Cibils e Ter-Minassian, 2015). As transferências vieram principalmente do Acordo Constitucional, do Fides, criado em 1993, e da LAEE, de 1996. Esses fundos destinavam-se a permitir que os governos subnacionais cumprissem seus poderes legais e constitucionais.

A partir da recente centralização, essas leis foram modificadas para reorientar os fundos de transferência intergovernamentais para beneficiar governos subnacionais politicamente alinhados com o nível central e financiar os conselhos comunitários, de acordo com o mandato das leis do Poder Popular (Fretes Cibils e Ter-Minassian, 2015). A principal mudança foi a eliminação do Fides por meio da Lei Especial de Liquidação do Fundo Intergovernamental de Descentralização, promulgada em 2010. Em vez disso, foi aprovada a Lei do Conselho do Governo Federal, por meio da qual foi criado o Fundo de Compensação Interterritorial (FCI). Embora previsto na Constituição de 1999, o FCI foi estabelecido com a aprovação da Lei do Conselho Federal em 2010.

A administração da FCI depende do Conselho do Governo Federal, que decide sobre a alocação de recursos para estados, municípios e organizações do Poder Popular. Cabe apontar que o Conselho do Governo Federal é composto pelo vice-presidente executivo, ministros, governadores e prefeitos de cada estado e pela sociedade civil organizada representada pelos porta-vozes das organizações do Poder Popular. Essa estrutura implica o controle do Executivo nacional sobre a atribuição de transferências a entidades subnacionais.

A partir de 2011, o Conselho do Governo Federal decidiu modificar as transferências para os governos subnacionais da FCI da seguinte forma: 35% para os conselhos comunitários, 37% para os estados e 28% para os municípios. Dessa forma, alterou significativamente a renda de governos estaduais e municipais para financiar conselhos comunitários, afetando ainda mais a capacidade subnacional na prestação de serviços domésticos básicos. Como resultado, em 2011, os municípios de dez estados do país começaram a receber menos recursos para transferências do que as entidades do Poder Popular (Salas-Bourgoin, 2016).

5 A TRANSIÇÃO PARA RECENTRALIZAÇÃO: NÍVEL ESTADUAL

A Constituição de 1999 estabeleceu os poderes exclusivos dos estados no âmbito da política de descentralização da Venezuela. No entanto, a partir do processo de centralização, em 2006, o governo nacional modificou a estrutura legal para transferir poderes dos governos estaduais, especialmente no que diz respeito a estradas e rodovias nacionais, além de portos e aeroportos. No entanto, para minar a autonomia dos governos estaduais, o governo central estabeleceu os órgãos desconcentrados das regiões estratégicas de desenvolvimento integral como autoridades paralelas, designadas pelo vice-presidente da República.

Conforme aqui explicado, de acordo com a Constituição de 1999, os estados tinham poderes exclusivos relacionados aos serviços de infraestrutura. Eles foram atribuídos à “conservação, administração e uso de estradas e rodovias nacionais, portos e aeroportos, em coordenação com o poder nacional” (Brewer-Carías, 2018). O anterior correspondia à Lei Orgânica sobre Descentralização, Delimitação e Transferência de Poderes do Poder Público de 1989 e à Constituição Nacional (Brewer-Carías, 2018). No entanto, por meio de uma interpretação constitucional, a Câmara Constitucional do STJ modificou a norma e transferiu esses poderes ao Executivo nacional.

Em 2007, a Procuradoria-Geral da República interpôs um recurso de interpretação perante o STJ. A solicitação buscou esclarecer a incerteza jurídica no que diz respeito à coordenação com o Executivo nacional da competência exclusiva atribuída aos estados para conservar, gerenciar e tirar proveito das estradas e rodovias nacionais, além de portos e aeroportos. O STJ no Julgamento

nº 565, de 15 de abril de 2008, decidiu que a referida competência não é exclusiva dos estados: o legislador nacional deve estabelecer por meio de leis básicas que regulam os poderes concorrentes a cada ente. O STJ conclui sua decisão instando a Assembleia Nacional a revisar e modificar as leis relacionadas à conservação, à administração e ao uso de estradas e rodovias nacionais, portos e aeroportos. Dessa forma, o STJ modificou a Constituição, alterando a política de descentralização estabelecida em 1999.

Posteriormente, em 2009, a Assembleia Nacional reformou a Lei de Descentralização, Delimitação e Transferência de Competências,⁴³ incorporando duas mudanças significativas. Primeiro, estabeleceu que o Executivo nacional pode reverter, por razões estratégicas ou por conveniência, a transferência dos poderes concedidos aos estados. Segundo, que o Executivo nacional pode decretar a intervenção de bens e benefícios dos serviços públicos.

Como resultado, a Lei de Portos⁴⁴ e a Aviação Civil⁴⁵ foram reformuladas, permitindo ao Executivo nacional assumir o controle da infraestrutura portuária e aeroportuária. Consequentemente, o Executivo nacional estabeleceu a Comissão de Reversão por meio da qual transferiu a infraestrutura portuária e aeroportuária dos estados de Nueva Esparta, Zulia, Carabobo e Vargas para o governo nacional (Sabatino, 2009). Em relação às estradas, o governo nacional eliminou a cobrança nos postos de pedágio, privando os estados de uma atribuição constitucional (Sánchez Melean, 2018).

5.1 A administração nacional paralela: os organismos desconcentrados das regiões estratégicas do desenvolvimento integral

Outra decisão que afetou a estrutura de autonomia dos governos regionais foi a criação dos órgãos desconcentrados das regiões estratégicas de desenvolvimento integral (Regiones Estratégicas de Desarrollo Integral – Redi). Eles foram criados por resolução do Executivo nacional e regulamentados após a reforma da Lei Orgânica da Administração Pública e a aprovação da Lei de Regionalização Integral para o Desenvolvimento Socioprodutivo da Pátria (Brewer-Carías, 2019).

O decreto estabelece as Redi como

espaços geográficos delimitados nos quais o Executivo nacional executará a coordenação, o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas públicas nacionais, levando em consideração as particularidades de cada região; com o objetivo de desconcentração territorial da gestão governamental.⁴⁶

43. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.419, de 17 de março de 2009.

44. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.140, de 17 de março de 2009.

45. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.140, de 17 de março de 2009.

46. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven125152.pdf>>.

Seis Redi foram estabelecidas em todo o país, cobrindo pelo menos um estado cada.

As Redi são responsáveis pelas autoridades regionais, que têm dependências em cada estado e são responsáveis pelas delegações estaduais, cujos coordenadores são nomeados pelo vice-presidente da República. Com a reformulação da Lei da Administração Pública, em 2014,⁴⁷ as delegações estaduais foram renomeadas como “chefes de governo”. Esses chefes de governo exercerão suas funções no território do estado designado. Dessa maneira, eles foram concebidos como intermediários entre o governo central e as organizações do Poder Popular, ao exigir a responsabilidade de “manter a coordenação do Executivo nacional com as comunidades organizadas”.⁴⁸

Da mesma forma, estabelece o decreto que as Redi receberão recursos alocados por meio de transferências do Fundo de Compensação Territorial. Desse modo, as Redi seriam elegíveis para receber transferências intergovernamentais que, em princípio, deveriam ter como objetivo apenas fortalecer os governos constitucionais subnacionais, que possuem autoridades democraticamente eleitas.

Em conclusão, as autoridades regionais e os delegados estaduais são órgãos descentralizados da administração pública nacional e são instâncias paralelas a governos estaduais cujo objetivo é manter o controle do centro sobre ações de políticas públicas nas regiões.

6 A TRANSIÇÃO PARA RECENTRALIZAÇÃO: NÍVEL METROPOLITANO

6.1 Antecedentes sobre as Caracas metropolitanas

Caracas é a capital e primeira cidade da Venezuela. Está localizada no centro norte da Venezuela e da América do Sul (mapa 1). Seu Plano Regulador de 1950 já reconhece o fenômeno metropolitano, quando a cidade (localizada em uma entidade municipal chamada Libertador, no Distrito Federal) começou a ultrapassar suas fronteiras tradicionais sobre o município de Sucre, no estado vizinho Miranda (Negrón, 1995) (mapa 2). A RM de Caracas também foi definida para fins estatísticos, censitários e administrativos. Na década de 1970, é criada a RM de Caracas, a fim de coordenar as ações dos órgãos públicos.

47. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 6.147, de 17 de novembro de 2014.

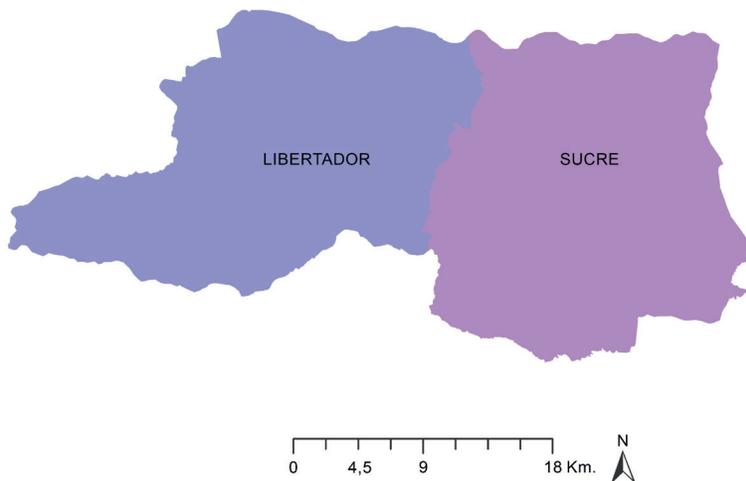
48. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven125152.pdf>>.

MAPA 1

Caracas metropolitanas: localização no contexto nacional

Fonte: Urdaneta-Troconis (2013).

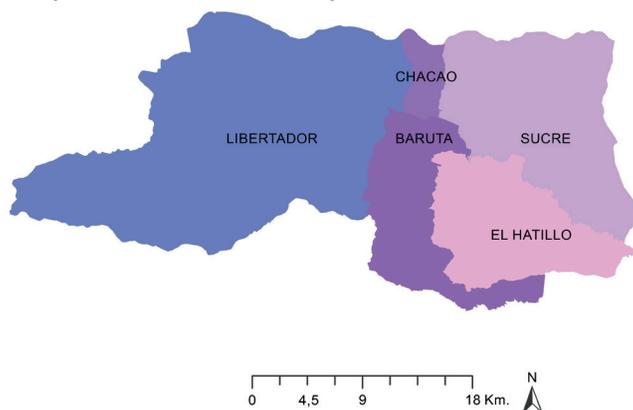
MAPA 2

Caracas metropolitanas: início do processo metropolitano (municípios)

Fonte: Urdaneta-Troconis (2013).

Naquela década e na próxima (1970-1980), sua RM foi configurada. Caracas é o centro do principal conglomerado urbano de um sistema de cidades de diferentes tamanhos e com diferentes níveis de interação e função. Os componentes da RM de Caracas⁴⁹ (mapa 3) e Grande Caracas (outros doze municípios do estado Miranda e La Guaira, onde residem outros 2,123 milhões de pessoas)⁵⁰ (figura 1).

MAPA 3
Zona metropolitana de Caracas (municípios)



Fonte: Urdaneta-Troconis (2013).

FIGURA 1
RM de Caracas



Fonte: Urdaneta-Troconis (2013).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

49. A cidade histórica de Caracas, no município de Libertador e no município de Sucre e suas três divisões nos novos municípios de Baruta, Chacao e El Hatillo, do estado de Miranda contam com uma população de 3,347 milhões de pessoas em 2019.

50. Por sua vez, eles compreendem sub-regiões metropolitanas: Altos Mirandinos, a sudeste da Zona Metropolitana de Caracas, é composto pelo município capital do estado de Miranda, Guaicaipuro, e pelos municípios Carrizal e Los Salias; Ciudad Fajardo, composta pelos municípios Plaza e Zamora, a leste da área metropolitana de Caracas; Vales de Tuy, que corresponde aos municípios de Rojas, Independência, Lander, Paz Castillo, Bolívar e Urdaneta, ao sul da área metropolitana de Caracas; e La Guaira, com seu único município de Vargas, localizado ao norte da área metropolitana de Caracas.

O tamanho da população atingida pela Caracas metropolitana – bem como sua fragmentação política e institucional,⁵¹ e sua crescente complexidade das relações sociais, econômicas e da dinâmica urbana, além do fato de ser a primeira cidade do país e sua capital – exigiu uma nova institucionalidade democrática de escala metropolitana que responderia a esses processos, para os quais são necessárias competências claramente definidas, bem como a capacidade de gerar e dispor dos recursos necessários para tais fins.

6.2 O Distrito Metropolitano de Caracas

A Constituição Nacional de 1999 contempla a figura de um governo metropolitano de Caracas. Em fevereiro de 2000, a Assembleia Nacional Constituinte ditou a Lei Especial sobre o Regime do Distrito Metropolitano de Caracas,⁵² cujo escopo é a área metropolitana nascida em resposta a ela, mas não a Grande Caracas do ano 2000, segundo a qual a realidade regional metropolitana não é levada em consideração na estrutura institucional.

Essa nova entidade político-territorial foi organizada em um sistema de governo municipal em dois níveis: o metropolitano, formado por um órgão executivo (presidido pelo prefeito metropolitano), um órgão legislativo (o Conselho Metropolitano); e o municipal, formado por um órgão executivo (presidido pelo prefeito) e um órgão legislativo (o conselho municipal) em cada um dos cinco municípios que compõem o Distrito Metropolitano de Caracas. Foi instituído que o prefeito metropolitano e os conselheiros metropolitanos seriam eleitos por voto popular, universal, direto e secreto.⁵³ Considerou-se, portanto, que o modelo organizacional metropolitano consolidado é adotado da seguinte forma: uma entidade supramunicipal única, que conta com autoridades eleitas pelos cidadãos dos municípios que o compõem, com autonomia financeira, poderes e funções específicos (Delfino, 2002).

O Distrito Metropolitano de Caracas existiu desde a sua criação em 2000 até 2009 e, durante esse período, o prefeito e os conselheiros metropolitanos foram eleitos. Para os períodos de 2000-2004 e 2004-2008, os prefeitos e a maioria dos conselheiros foram eleitos na mesma linha política do governo nacional. Contrariamente, no período de 2008-2012, os políticos da oposição assumiram o poder.

51. As autoridades executivas com poderes que afetam a RM de Caracas são: o presidente da República; o vice-presidente da República; os ministros do gabinete; o governador do Distrito Federal; o governador do estado de Miranda; os cinco prefeitos dos municípios metropolitanos; os membros de órgãos legislativos – Assembleia Nacional, Conselho Legislativo de Miranda e 49 conselheiros municipais –; bem como um grande número de autoridades executivas dos vários órgãos do governo (nacional, estadual, Distrito Federal e municípios metropolitanos).

52. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 36.906, de 8 de março de 2000.

53. Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, art. 6º.

O Distrito Metropolitano de Caracas foi concebido como herdeiro do Distrito Federal⁵⁴ e, portanto, seus poderes foram determinados com base nos exercidos por essa entidade político-territorial, mas também nos de um município, dado seu caráter de governo municipal em dois níveis. Isso produziu uma reação imediata tanto nas primeiras autoridades metropolitanas eleitas quanto nas autoridades estaduais e municipais de Miranda da RM, uma vez que se considerou que o Distrito Metropolitano de Caracas invadiu as competências municipais.

O Conselho do Governo Metropolitano era um órgão superior de consultoria e de assessoria do prefeito metropolitano, presidido por este e também integrado pelos prefeitos dos municípios metropolitanos,⁵⁵ sem indicar a periodicidade para sua convocação, coisa que se contemplou com a subsequente Portaria de Funcionamento do Conselho do Governo Metropolitano de Caracas,⁵⁶ que regula seu desempenho, estabelecendo suas funções e a periodicidade de sua convocação. Esse conselho reuniu-se em poucas ocasiões, nem sempre com a presença de todos os prefeitos, e não teve grande importância no período de existência do Distrito Metropolitano de Caracas, uma vez que, nessa instância, sofreu a mesma desconfiança e relutância que havia entre os prefeitos da cidade e os municípios metropolitanos do próprio Distrito Metropolitano de Caracas. Isso ocorreu não apenas por se tratar de um processo conflituoso que atrapalhava a ordem institucional preexistente, mas também devido à suposta invasão de poderes municipais, à polarização política existente no país e à forma estabelecida pela Lei para o financiamento do Distrito Metropolitano de Caracas.

Recorreu-se ao STJ que solicitasse a interpretação desses poderes e sua demarcação entre as diferentes entidades territoriais. O julgamento explicativo de competências do Distrito Metropolitano de Caracas emanado da Câmara Constitucional do STJ⁵⁷ estabeleceu, entre outros elementos, que o Distrito Metropolitano deve abordar o nível macro dos poderes municipais, ou seja, sobre o metropolitano, que definiria o conselho através das ordenanças metropolitanas e que, enquanto isso não acontecesse, cada município continuaria a governar e administrar essas áreas. Em outras palavras, o princípio da legalidade é questionado, bem como sua eficácia, uma vez que a governança metropolitana não é alcançada apenas pela emissão de leis locais, mas sim dentro da estrutura da implementação de uma nova institucionalidade, o que implica árduo processo de reconhecimento, negociação e legitimação.

54. De acordo com a Lei de Transição do Distrito Federal para o Distrito Metropolitano de Caracas, publicada no *Diário Oficial*, nº 37.006, de 8 de agosto de 2000.

55. Lei especial sobre o regime do Distrito Metropolitano de Caracas, arts. 9º e 10.

56. Publicado no *Diário Oficial* do Distrito Metropolitano de Caracas, em 27 de novembro de 2001.

57. Sentença nº 1.563 da Sala Constitucional do STJ, em 13 de dezembro de 2000.

Embora o STJ tenha exigido que o nível metropolitano desenvolvesse sua própria competência,⁵⁸ um espaço político-administrativo e sua própria institucionalidade, não é menos verdadeiro que esse esforço foi dificultado por uma visão recentralizadora do poder nacional, ao não permitir a descentralização de competências de nível metropolitano evidentes, como a de planejamento urbano, transporte metropolitano ou redes de serviços (eletricidade, aqueduto, esgoto, gás doméstico, disposição final de resíduos e resíduos). Em outras palavras, o nível nacional – e também o nível municipal – pretendia que o nível metropolitano de Caracas se definisse, sem se comprometer a colaborar nessa definição.

Diante de um cenário competitivo e complicado, a administração dos dois primeiros prefeitos foi marcada por uma continuidade com a administração do antigo Distrito Federal, expresso nessa área (igual ao município de Libertador, mas, de qualquer forma, não nos municípios metropolitanos do estado de Miranda), para a qual a cultura organizacional, civil, orçamentária e financeira da antiga governança do Distrito Federal contribuiu como base para criar a institucionalidade metropolitana de maneira peculiar, uma vez que, além disso, tinha restrições para gerenciar recursos para toda a RM, como será visto a seguir.

Entre as receitas alocadas pela lei de criação do Distrito Metropolitano de Caracas, estavam dois tipos cuja execução deveria ser realizada exclusivamente no município de Libertador: o situado constitucional e o subsídio de capital, constituindo uma situação administrativa *sui generis* na Venezuela, na qual os princípios de unidade do Tesouro e a execução de recursos em todo o escopo territorial de uma entidade governamental foram violados.

Adicionalmente, a autonomia financeira dessa entidade ficou seriamente comprometida, uma vez que se apontava que 10% da renda própria efetivamente coletada por cada município metropolitano no exercício fiscal imediatamente anterior era destinada ao Tesouro metropolitano. Tornou-se a renda mais complicada de arrecadar, pois, sem considerar o fenômeno inflacionário, foi necessário desenvolver uma grande capacidade de estimar essa renda e, sobretudo, inseri-la nas contas do Distrito Metropolitano de Caracas, uma vez que os municípios não tinham obrigação de entregá-la em determinado momento, que poderia ter sido, como de fato era, quase um ano após sua coleta, no ano anterior. Essa renda metropolitana foi vista como confisco da renda municipal pelos prefeitos dos municípios metropolitanos e a tornou uma poderosa arma de negociação política com o nível metropolitano, atrasando e condicionando sua entrega sob a condição de investir em seus respectivos municípios. Foi um

58. Evidenciado no julgamento explicativo de competências do Distrito Metropolitano de Caracas emanado da Câmara Constitucional do STJ, nº 1.563, de 13 de dezembro de 2000.

verdadeiro cavalo de Troia contra a implementação e o desenvolvimento da institucionalidade metropolitana.

6.3 Rumo à dissolução do Distrito Metropolitano de Caracas

Uma vez eleito, em novembro de 2008, o terceiro prefeito metropolitano de Caracas, em oposição ao partido do governo nacional, a Assembleia Nacional promulgou a Lei Especial de Organização e Regime do Distrito da Capital,⁵⁹ em abril de 2009. Seu escopo era o antigo Distrito Federal, igual ao território do município de Libertador, onde está localizada a cidade histórica.

Essa lei eliminou os poderes substantivos metropolitanos dos serviços públicos (aqueduto, eletricidade, transporte) do Distrito Metropolitano. Consequentemente, é possível concluir que, para o poder nacional, o monopólio desses serviços deve ser gerenciado pelo Executivo nacional, sem muito sucesso, a propósito, a julgar pela atual crise de serviços públicos na cidade e no país. É assim que se constitui uma expressão clara da visão centralista.

Embora a aprovação dessa lei tenha gerado controvérsia,⁶⁰ não é menos verdade que a aprovação da lei especial de criação do Distrito Capital é um mandato constitucional que não foi cumprido até aquele momento, apesar de que nove anos se passaram desde que o Distrito Metropolitano de Caracas assumiu seus poderes. Em outras palavras, a necessidade de criar o referido Distrito Capital está em questão porque, embora os prefeitos tenham sido afetados pelo poder nacional, não havia necessidade de criá-lo, e outra figura poderia exercer sua função. Contudo, mais do que ignorar o prefeito opositor do Distrito Metropolitano,⁶¹ pode-se afirmar que, na realidade, a Assembleia Nacional ignorou o mandato popular concedido pelo povo tanto à pessoa que ocupava esse cargo quanto àqueles que foram eleitos como conselheiros metropolitanos para gerenciar o governo metropolitano com os poderes que o Distrito Metropolitano tinha quando foram eleitos. Não se esperou que o período constitucional terminasse para que a dissolução do Distrito Capital tivesse efeito e não houvesse referendo (aprovação, consultoria) para ouvir do povo sua opinião sobre a eliminação do Distrito Metropolitano de Caracas e sobre a criação de uma nova entidade para substituí-lo.⁶² Também não foram realizadas eleições para que, com uma nova

59. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 39.156, de 13 de abril de 2009.

60. Duas posições são identificadas: argumenta-se que o Distrito Capital foi criado para extrair poderes do Distrito Metropolitano de Caracas e ignorar o prefeito Ledezma. Outra posição indica que sua criação está contemplada na Constituição e que, portanto, um mandato constitucional foi cumprido. O que esta última posição não aborda é a comparação de competências de uma e de outra.

61. De fato, a sétima disposição da Lei Especial do Regime Municipal em Dois Níveis da Região Metropolitana de Caracas indica que, até o final do período constitucional, a nomeação de prefeito do Distrito Metropolitano de Caracas continuaria sendo mantida.

62. Conforme declarado, a consulta popular estabelecida no art. 171 da Constituição Nacional.

entidade político-territorial com outros poderes, o povo escolhesse as autoridades da nova entidade metropolitana. Trata-se de uma maneira curiosa de prosseguir com um discurso de democracia participativa e protagonista.

Contudo, pode-se duvidar da legalidade da transferência de bens e recursos de uma entidade que já não existia mais – o Distrito Federal – para o Distrito Capital, com o argumento de que este último era herdeiro do primeiro, porque na Lei de Transição do Distrito Federal para o Distrito Metropolitano de Caracas não se estabeleceu nenhuma disposição a esse respeito. Obviamente, essa transferência de bens e recursos afetou gravemente a capacidade de gestão metropolitana.

O processo de dissolução do Distrito Metropolitano de Caracas foi gradual, com duração de menos de um ano, o que consistiu em privá-lo de poderes derivados do Distrito Federal para culminar, cinco meses depois, em sua eliminação formal no mesmo ato legal de criação da entidade político-territorial que a substituiu, a RM de Caracas.⁶³ Sua organização e seu escopo foram semelhantes aos do Distrito Metropolitano⁶⁴ de Caracas. Note-se que, em termos formais, a Constituição Nacional reconhece apenas uma área metropolitana para indicar que pode levar à criação de um Distrito Metropolitano, que é a única figura governamental desse tipo de metrópole considerada na Carta Magna e no sistema legal venezuelano. Portanto, a denominação dada à entidade que substituiu o Distrito Metropolitano de Caracas é, no mínimo, inapropriada.

Tanto para a criação do Distrito Metropolitano de Caracas quanto da área metropolitana de Caracas, os órgãos legislativos não cumpriram o disposto nos arts. 170 e 171 da Constituição,⁶⁵ como a consulta popular necessária para decidir sobre a vinculação dos municípios metropolitanos com a entidade metropolitana. O governo municipal também é mantido em dois níveis, o que implica relações de suprassubordinação entre as partes envolvidas (nível metropolitano/municipal) e não coordenação e cooperação, no sentido em que Delfino (2002) o desenvolve. Atribuídos como competência fundamental, planejamento e coordenação⁶⁶ em assuntos⁶⁷ que podem ser catalogados como metropolitanos, os resultados de sua gestão seriam apreciados a longo prazo.⁶⁸ A maioria, se não todos, não tinha a viabilidade política e até administrativa a ser desenvolvida.

63. Lei Especial do Regime Municipal de Dois Níveis da Região Metropolitana de Caracas, publicada no *Diário Oficial*, nº 39.276, de 1º de outubro de 2009.

64. Ver arts. 170 e 171 da Constituição Nacional. Disponíveis em: <<http://mhov.com.ve/wp-content/uploads/2014/08/Constitucion-de-la-Republica-Bolivariana-de-Venezuela.pdf>>.

65. Publicada na *Gaceta Oficial*, nº 5.908, extraordinário, de 19 de fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://mhov.com.ve/wp-content/uploads/2014/08/Constitucion-de-la-Republica-Bolivariana-de-Venezuela.pdf>>.

66. Considera-se uma condição para a gestão metropolitana, mas não suficiente.

67. Lei Especial do Regime Municipal de Dois Níveis da Região Metropolitana de Caracas, art. 5º.

68. Planejamento e coordenação em planejamento urbano e urbano; proteção ambiental e saneamento ambiental; promoção e gestão de associações entre municípios metropolitanos e prestação de assistência técnica a municípios e comunidades (art. 5º da Lei Especial do Regime Municipal de Dois Níveis da Região Metropolitana de Caracas).

A lei sobre a criação da área metropolitana de Caracas eliminou a situação constitucional que, dada a existência da unidade político-territorial constituída pelo Distrito Capital, foi concedida a este último. As receitas das províncias de Miranda e do Distrito Capital, bem como as dos municípios metropolitanos, constituíram parte substancial das receitas metropolitanas, entregues ao tesouro metropolitano sem periodicidade predeterminada e, novamente, também condicionadas ao fluxo de caixa dos fornecedores, quanto ao condicionamento frequente de sua entrega ao investimento no âmbito da referida entidade, comprometendo a autonomia financeira da administração metropolitana.

O Conselho do Governo Metropolitano foi eliminado da lei que cria a área metropolitana de Caracas. Embora tenha sido uma instância inoperante sob a existência do Distrito Metropolitano de Caracas, é incomum que, sob o desenho institucional dado a essa nova unidade político-territorial, a existência dessa instância seja justificada pelo chefe do Executivo de cada município metropolitano, o principal responsável pela administração dos municípios metropolitanos. Tão necessária foi uma instância como essa que, de fato, foi formada informalmente e produziu apenas resultados em termos de acordos políticos para coordenar ações, como a formulação do Plano Estratégico Metropolitano 2020 de Caracas, do qual participaram quase todas as administrações municipais, iniciado por seu prefeito, com a notória ausência do prefeito do município de Libertador.

Em 2017, a recém-eleita Assembleia Nacional Constituinte aboliu as duas entidades metropolitanas da Venezuela. Para justificar tal decisão, o decreto em questão argumentou, entre outros elementos, que o

nível metropolitano de Caracas (...), com seus órgãos e entidades vinculadas, como modelos de organização política administrativa, não garantiu seus propósitos (...) gerando um modelo de descentralização que deve estar sujeito a uma profunda reorganização para aproximar a gestão pública do poder popular, fortalecer a integração e articulação dos órgãos e entidades que os compõem e contribuir para garantir o bem-estar integral de suas populações.⁶⁹

6.4 Reflexões sobre a Caracas metropolitana como estudo de caso

Se levarmos em conta os resultados tímidos de sua gestão, defender a existência do Distrito Metropolitano ou da RM de Caracas seria uma tarefa árdua. No entanto, a abordagem deve ser outra: primeiro, a crescente complexidade das áreas metropolitanas e, mais ainda, das RMs, deve ser abordada com modelos de organização e administração públicas que não sejam a divisão tradicional do poder estatal (União-estado-município). A experiência comparada internacionalmente (Bogotá, Quito, Lima, para citar apenas três na América Latina), embora

69. Publicado na *Gaceta Oficial*, nº 41.308, de 27 de dezembro de 2017.

diferente, parece estar orientada para a criação de formas de organização e gestão metropolitanas diferentes das tradicionais.

Em segundo lugar, foi evidente a contradição entre o objeto de criação da RM de Caracas com as ações da linha oficial do partido e do governo nacional, de não organizar políticas e estratégias e, conseqüentemente, gerar a impossibilidade de planejar e coordenar parte do governo metropolitano, de acordo com o fim dessa entidade territorial. Tudo isso aliado a uma política clara de centralização recente da vida política nacional, manifestada especificamente na posição de não abrir mão de espaços de governança metropolitana claramente, como redes de serviços.

O que foi uma conquista deste trabalho foi apresentar a inutilidade da área metropolitana de Caracas como uma unidade política territorial com base em sua ineficácia, quando um projeto institucional contraditório em si mesmo e vazio de conteúdo foi realizado, isto é, competências reais e capacidade de administração, bem como um projeto heterogêneo de muito pouca renda, aliado ao maior esforço para boicotar sua administração por meio de métodos passivos, como a não cooperação institucional do partido do governo do governo nacional e o atraso na entrega de recursos.

7 REFLEXÕES FINAIS

Na Venezuela, em meados da década de 1980, começa o que chamamos de descentralização imperfeita, que, apesar de ainda mostrar sinais de dominação excessiva do poder central e de indefinições no nível de concorrência de competências entre diferentes níveis de governo, mostrou a intenção de transferência de poderes entre os diferentes níveis de governo como política estatal. Foi um processo destinado a alcançar a democratização nacional por meio da descentralização político-administrativa (Delfino, 2005).

Então, um processo de centralização recente começou em 2006 com a criação dos conselhos comunitários e o estabelecimento do chamado Poder Popular. Esse processo começou privando os municípios de seus mecanismos para promover a participação dos cidadãos por meio das juntas de freguesia e associações de bairro. Depois, ele usurpou as habilidades de planejamento e contribuiu para a transferência de poderes municipais para organizações sem representantes eleitos democraticamente. Da mesma forma, os mecanismos de transferências intergovernamentais foram reformulados para beneficiar os conselhos comunais acima dos municípios.

A recente centralização também incluiu a transferência dos poderes exclusivos dos estados em termos de portos, aeroportos e estradas para o poder nacional. Os governos regionais também começaram a receber menos recursos com a modificação de diferentes leis que estabeleceram a transferência descentralizada

de recursos estatais (Fides, FCI e LAEE), apesar do fato de que mais de 90% da receita do estado depende de transferências do governo central. Finalmente, o Executivo nacional instalou órgãos descentralizados paralelos às províncias, sujeitos ao recebimento desses recursos. Essas medidas acabam de fato minando a autonomia dos governos regionais.

Finalmente, a recente centralização suprimiu os governos metropolitanos por meio de decretos. Isso ocorreu sem substituir a figura dos governos no nível supramunicipal, mas criando, no caso de Caracas, uma entidade territorial dependente do governo nacional que não cobre o território metropolitano da cidade.

O resultado foi a fragmentação do planejamento e da gestão territorial na Venezuela, dado que os governos municipais, estaduais e metropolitanos foram impedidos de desenvolver planos e projetos de maneira coordenada e em escala, realizando investimentos viáveis em termos econômicos e técnicos. Em vez disso, um sistema nacional de controle do governo foi instalado em todo o território, principalmente por meio de organizações comunitárias chamadas conselhos comunitários. Essa nova institucionalidade enfrentou vários desafios, como a baixa capacidade das organizações comunitárias de desempenhar funções de gestão pública; a falta de mecanismos de garantia de transparência; e a ausência de representatividade democrática. O resultado acabaria afetando a qualidade dos gastos e investimentos públicos, cujo principal resultado é a perda no escopo e cobertura dos serviços públicos domésticos e a eficácia da participação do cidadão.

Do exposto, emerge uma reflexão final que consideramos relevante. O caso venezuelano pode servir de referência para outros casos de governança multinível no nível latino-americano: a arquitetura institucional deve buscar pontes que permitam a atenção das necessidades locais, mesmo na escala da vicinal, ao mesmo tempo que se promove um planejamento no nível metropolitano, incluindo o regional, bem como o desenvolvimento de processos de governança e controle multinível.

Esse processo é alcançado a partir de uma relação clara de competências entre os diferentes níveis de governo – daí a importância do nível metropolitano que permite articular uma escala intermediária entre os níveis municipal e nacional. Particularmente na Venezuela, o desaparecimento do nível metropolitano de governo tornou sua importância evidente. Lá, tornou-se cada vez mais perceptível que, do único ponto de vista da vizinhança, eles não podem atender, monitorar e controlar todas as necessidades, pois há numerosos problemas de infraestrutura – serviços como água ou transporte, cuja atenção requer integração intermunicipal. Ao mesmo tempo, tem sido virtualmente impossível abordar as particularidades de cada região somente a partir do poder central, daí a

importância da escala intermediária metropolitana para integrar as necessidades locais às estratégias regionais.

Contudo, o caso venezuelano também deixou claro que a mera criação de um nível de governo metropolitano não garante a clareza da governança nesse nível. O surgimento do evento metropolitano – e, mais ainda, da RM – implica a necessidade de uma redefinição abrangente do Estado. Além do desenho de um governo metropolitano, é necessária a revisão de outros níveis do Estado, como os níveis nacional, estadual e municipal, para que essas instâncias reconheçam a importância do nível metropolitano. Isso inclui, a propósito, o aprofundamento do relacionamento institucional com a sociedade civil e outras instâncias no nível da comunidade.

No caso venezuelano, observou-se que o governo metropolitano foi visto como um empecilho pelos outros níveis de governo que são cumpridos por obrigação legal, mas sem entender o papel dessa instância para facilitar o planejamento territorial e a atenção às necessidades do cidadão. Em resumo, a importância da governança metropolitana deve ser institucionalmente clara também nos outros níveis de governo. Para isso, além da clareza no *design* da arquitetura institucional, incluindo os graus de competências, definições de funções e mecanismos de financiamento, é importante incluir outras ferramentas, como a geração de instituições que facilitem diferentes mecanismos de consenso, bem como o desenho de procedimentos que facilitam a resolução dos níveis de concorrência entre os diferentes níveis de governo.

Os dois aspectos anteriores trazem três preocupações cuja resolução não pode ser totalmente esclarecida com o estudo do caso venezuelano. Este texto, portanto, nos permite recomendar pesquisas futuras que nos permitam aprofundar a compreensão do assunto: a flexibilidade da governança metropolitana, o estudo da governança multinível e a definição de modelos para uma estrutura institucional que facilite seu desenvolvimento.

Quanto à flexibilidade da governança metropolitana, o caso venezuelano deixou claro que, devido à crescente complexidade das áreas metropolitanas e, mais ainda, das RMs, deve-se avaliar a abordagem de modelos de organização e gestão pública que não sejam a divisão tradicional do poder estatal (República-estado-município). A questão levaria à geração de um modelo de gestão metropolitana, não necessariamente seguindo estruturas tradicionais, que permitam enfrentar os processos cada vez mais variantes da gestão urbana e ambiental de maneira mais dinâmica e flexível.

Em relação ao estudo da governança multinível, para a investigação do caso venezuelano, era essencial estudar também outros níveis de governo. Para o entendimento da recente centralização institucional na Venezuela, precisamos

entender como isso também afetou os níveis municipal e estadual, com o intuito de entender as forças políticas e institucionais que geraram esse processo de recente centralização. Portanto, recomendamos a realização de pesquisas que estudem não apenas o nível metropolitano, mas uma governança multinível que permita entender a interação entre diferentes instâncias, com interesse especial no gerenciamento de conflitos de concorrência. Talvez a partir de uma institucionalidade multinível possam ser alcançadas estratégias de gestão inovadoras que não podem ser alcançadas apenas no nível metropolitano.

Quanto à definição de modelos para uma estrutura institucional que facilite a governança metropolitana, a Venezuela assumiu a criação de uma prefeitura metropolitana como instituição escolhida por votação universal, direta e secreta. Essa investigação mostrou que a experiência fracassada do caso venezuelano se deveu ao controle excessivo do poder central e às suas intenções expressas de recentralização institucional como consequência de forte ímpeto autoritário. A eleição de um poder tão importante quanto o do prefeito metropolitano foi vista menos como um contrapeso institucional e mais como um inimigo político que deveria ser eliminado.

Consequentemente, e devido ao fato de que a eficácia do modelo venezuelano não pôde ser verificada, esta pesquisa nos permite sugerir pesquisas futuras que possam avaliar a eficácia entre o mecanismo de eleição direta de um prefeito da RM em comparação com outros modelos – como o de um governo metropolitano composto por representantes de outros níveis de governo, do municipal ao nacional, por colocar dois dos possíveis modelos institucionais que poderiam ser avaliados.

Finalmente, queremos finalizar enfatizando a importância de conceber a governança metropolitana como estratégia e ferramenta para fortalecer os processos democráticos. A experiência venezuelana nos mostrou que a democracia não é garantida automaticamente. Essa investigação evidenciou que a falida institucionalidade metropolitana de Caracas como unidade política territorial, com seu desenho institucional contraditório e conteúdo nulo – isto é, competências reais e capacidade de gestão, bem como um desenho heterogêneo de fontes financeiras que geram pouca renda – facilitou seu desmantelamento para a consolidação de uma abordagem autoritária que terminou em recente institucionalização. Nesse processo, também ocorreram métodos passivos de boicote à governança metropolitana, como a não cooperação institucional, o atraso na entrega de recursos e a ausência de mecanismos punitivos para quem violou a legalidade metropolitana. Esses dois processos, fragilidade institucional e obstrução dos processos de gestão, acabaram facilitando o desmantelamento definitivo das instituições metropolitanas.

Na Venezuela, a história do que chamamos de descentralização imperfeita apontou para uma abordagem progressiva das instituições em relação à participação dos cidadãos e se tratou de uma transformação política e cultural que levou muitos anos para se desenvolver e foi revertida em pouco tempo por conta da instalação de uma abordagem autoritária. A democracia não é garantida automaticamente – daí a importância de um estudo e de uma definição constantes de suas capacidades e limitações institucionais.

REFERÊNCIAS

BREWER-CARÍAS, A. R. La distribución territorial de competencias en la Federación venezolana. **Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma**, n. 291, p. 163-200, 2003. Disponível em: <<https://doi.org/10.24965/real.vi291.9175>>.

_____. El inicio de la desmunicipalización en Venezuela: la originación del Poder Popular para eliminar la descentralización, la democracia representativa y la participación a nivel local. **Asociación Internacional de Derecho Administrativo**, p. 49-67, 2007.

_____. Sobre el régimen municipal en Venezuela. In: BARRERA, T. R. H. (Coord.). **Derecho municipal multinacional**. Ciudad de México: Porrúa, 2015. p. 653-694.

_____. La mutación del Estado federal en Venezuela. **Revista General de Derecho Público Comparado**, n. 23, 2018.

CARVAJAL, L. (Comp.). **Educación, ciudadanía y democracia: memorias de la IV Asamblea Nacional de Educación**, 9 y 10 noviembre 2007. Caracas: Editora UCAB, 2008.

DELFINO, M. de los A. Reflexiones sobre el distrito metropolitano de Caracas. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 8, n. 3, p. 131-149, 2002.

_____. El proceso de descentralización político-territorial venezolano y su desarrollo constitucional y legislativo. **Revista Urbana**, v. 10, n. 36, p. 13-33, 2005.

FRETES CIBILS, V.; TER-MINASSIAN, T. (Ed.). **Descentralizando los ingresos fiscales en América Latina: por qué y cómo**. Washington: BID, 2015.

GARCÍA-GUADILLA, M. P. Crisis, descentralización y gobernabilidad urbana en el área metropolitana de Caracas. **América Latina Hoy**, n. 15, p. 43-48, 2009. Disponível em: <<http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/2064>>.

GILBERT, A. **The Latin American city**. 2. ed. London: Monthly Review, 1998.

- HELLINGER, D. **Venezuela: tarnished democracy**. Boulder: Westview, 1991.
- HERNÁNDEZ, J. I. **Breves comentarios a la Reforma del Régimen de la Gestión Comunitaria de Servicios, Bienes y Otras Atribuciones**. Caracas: Editora UCV, 2010.
- _____. Sala Constitucional convalida la desnaturalización del municipio: notas sobre la sentencia nº 355/2017 de 16 de mayo. **Revista de Derecho Público de Venezuela**, n. 149-150, p. 349-352, 2017.
- LIEUWEN, E. **Venezuela**. 2. ed. London: Oxford University Press, 1965.
- NEGRÓN, M. El crecimiento metropolitano vergonzante: la expansión en la segunda mitad del siglo XX. *In*: IMBESI, G.; VILA, E. (Comp.). **Caracas: memorias para el futuro**. Roma: Gangemi, 1995.
- PAIVA, A. Caracas, en busca de un gobierno metropolitano. **EURE**, v. 27, n. 81, p. 43-59, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.4067/S0250-71612001008100003>>.
- RÍOS, G.; ORTEGA, F.; SCROFINA, J. S. **Sub-national revenue mobilization in Latin America and the Caribbean: the case of Venezuela**. Washington: IDB, 2012. (Working Paper, n. 300).
- SABATINO, J. La reversión de puertos en Venezuela. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE PUERTOS, 18., 2009, Miami, Florida. **Anales...** Miami: AAPA, 2009.
- SALAS-BOURGOIN, M. A. Dinámica territorial del poder político en la Venezuela contemporánea (1961-2013). **Revista Colombiana de Geografía**, v. 25, n. 1, p. 95-109, 2016.
- SÁNCHEZ MELEAN, J. **Papel de la descentralización en la reinstitucionalización de la democracia**. [s. l.]: [s. n.], 2018.
- URBINA MENDOZA, E. J. **El derecho urbanístico en Venezuela (1946-2019): entre la tentación centralizadora y la atomización normativa de la ciudad venezolana sofocada**. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2019.
- URDANETA-TROCONIS, C. **La gestión urbana del área metropolitana de Caracas**. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 2013.
- VENEZUELA. **IX Censo Nacional de Población: 1962**. Caracas: Ministerio de Fomento, 1962.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BARRIOS, S. La Caracas metropolitana. *In*: SEMINARIO INTERNACIONAL EL DESAFÍO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS EN UN MUNDO GLOBALIZADO, 2002, Barcelona, Espanha. **Anales...** Barcelona: ICCI, 2002.

BREWER-CARÍAS, A. R. **Instituciones políticas y constitucionales**: el régimen histórico constitucional del Estado. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 1996.

DELFINO, M. de los A. La gobernabilidad de Caracas Capital y el Distrito Metropolitano. **Urbana**, v. 6, n. 29, p. 35-45, 2001.

DISTRITO METROPOLITANO DE CARACAS. Ordenanza de funcionamiento del Consejo de Gobierno Metropolitano de Caracas. **Gaceta Oficial**, Caracas, 27 nov. 2001.

MAYA, M. L.; LANDER, L. Popular protest in Venezuela: novelties and continuities. **Latin American Perspectives**, v. 32, n. 2, p. 92-108, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/0094582X04273870>>.

RAY, T. F. **The politics of the barrios of Venezuela**. Berkeley: University of California Press, 1969.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Sentencia nº 1.563, de 13 de diciembre de 2000. **Sala Constitucional**, Caracas, 13 dic. 2000. Disponível em: <<https://vlexvenezuela.com/vid/alfredo-283506971>>.

VENEZUELA. Resolución nº 5 del Ministerio de Obras Pública. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 22.171, 26 nov. 1946.

_____. Decreto nº 647 de la Junta Militar de Gobierno. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 23.576, 19 oct. 1950.

_____. Decreto Reglamentario nº 547 del Ministerio de Obras Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 25.392, 26 jun. 1957.

_____. Ley Orgánica de Régimen Municipal. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 2.297, 18 ago. 1978.

_____. Ley Orgánica de Ordenación Del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 3.238, extraordinario, 18 ago. 1983.

_____. Reforma de la Ley Fondo Intergubernamental para la Descentralización. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 37.066, 30 oct. 2000.

_____. Reforma de la Ley de Asignaciones Económicas Especiales. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 37.086, 27 nov. 2000.

_____. Ley de Consejos Estadales de Coordinación y Planificación de Políticas Públicas. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 37.509, 20 ago. 2002.

_____. Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 38.279, 23 sept. 2005.

_____. Decreto nº 2.830, de 1 de mayo de 2017. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 6.295, extraordinario, 1 mayo 2017. Disponible em: <https://www.sumate.org/documentos/Decreto_N_2.830_del_1_de_mayo_de_2017_Convocatoria_Presidencial_Constituyente.010517.pdf>.

_____. Decreto constituyente mediante el cual se decide la supresión y liquidación del nivel metropolitano de Caracas y el Distrito del Alto Apure. **Gaceta Oficial**, Caracas, n. 41.308, 27 dic. 2017. Disponible em: <<http://www.ghm.com.ve/wp-content/uploads/2018/01/41308.pdf>>.

WHITE, H.; MENON, R.; WADDINGTON, H. **Community-driven development: does it build social cohesion or infrastructure? A mixed-method evidence synthesis**. New Delhi: 3ie, 2018. (Working Paper, n. 30).



Parte II

Experiências e casos de países unitários



DA REGIONALIZAÇÃO À GOVERNANÇA METROPOLITANA: O CASO DE SANTIAGO DO CHILE¹

Pablo Fuentes Flores²
Rodrigo Caimanque³
Karen Martínez Vicencio⁴

1 INTRODUÇÃO

A formalização das áreas metropolitanas responde ao desafio de habilitar um sistema de administração e gerenciamento que permita às cidades resolver seus conflitos e problemas de maneira integrada, evitando, assim, que a barreira imaginária dos limites administrativos e a ausência de uma figura gerencial de alcance metropolitano formem um obstáculo ao desenvolvimento baseado em uma visão holística, complementar e global do território. Antes de tudo, é preciso considerar que, no Chile, as áreas urbanas concentram cerca de 87% da população nacional (INE, 2018) e, portanto, espera-se que as maiores transformações e os impactos pela ação das mudanças climáticas globais sejam sentidos nesses espaços (Clos, 2018).

Os avanços na temática respondem a esforços que, desde 2014, o Estado chileno tem desenvolvido em torno de uma série de iniciativas que apontam em direção a um processo de descentralização mediante a redistribuição de funções e responsabilidades ao largo do território nacional. Com a Comissão Presidencial de Descentralização (CPD) de 2014, a de Pró-Mobilidade Urbana (CPMU) em 2015 e a formação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) em 2015, estabeleceram-se as bases para uma nova legislação de fortalecimento regional (Cienfuegos e Valenzuela, 2019), que respondem a um processo de descentralização que potencializa o papel das cidades e suas áreas de influência na escala metropolitana.

O contexto político administrativo nacional é altamente centralizado na administração, transferência de recursos e tomada de decisões no Chile

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap5>

2. Arquiteto; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <pablofuentesarq@gmail.com>.

3. Arquiteto. *E-mail*: <rcaimanque@uchile.cl>.

4. Geógrafa. *E-mail*: <klmartin@uc.cl>.

(Hidalgo e Zunino, 2011). Esse modelo está traduzido espacialmente na hegemonia funcional e econômica de Santiago, com representação no circuito urbano e nacional (Mattos, 1999). Nesse contexto, torna-se chave a necessidade de fortalecer uma institucionalidade regional e correlacionada com sistemas de assentamentos urbanos de escala metropolitana.

Tomando o caso de Santiago,⁵ reconhecida como igual a outras grandes cidades latino-americanas, por seus altos índices de dispersão e expansão urbana (Heinrichs, Nuißl e Seeger, 2009) e, mais recentemente, com indicadores de gentrificação em áreas centrais (López, Meza e Gasic, 2014), torna-se evidente a necessidade de uma reconfiguração dos padrões de inserção/exclusão socioespacial, os quais exigem resposta e mecanismos de planejamento adequados, em que a governança exerce um papel fundamental.

A governança, não obstante, não é um esquema meramente institucional que “ordena” o território de maneira normativa. Existe uma vasta literatura sobre governança urbana, no contexto neoliberal atual, que põe mais ênfase no papel dos diferentes atores e suas interações no processo de tomada de decisões. Pierre (2011) indica que a diferença entre a ideia de governo, o modelo monolítico dos anos 1970 e a ideia de governança refere-se à interação entre o Estado e a sociedade – e à forma como os projetos coletivos podem se concretizar por meio da mobilização de recursos públicos e privados.

Conceitualmente, ao falar de governança, podemos nos referir a formas de organização em que os agentes autônomos são mutuamente interdependentes (Jessop, 1995; 1998), que atuam de forma assimétrica de acordo com suas relações de poder. No cenário neoliberal atual, isso pode se traduzir em debilidade do Estado e transposição de responsabilidades ao setor privado, que atua de maneira desregulada (Jessop, 2002; Mattos, 2010) com os efeitos diretos na governança das cidades. Isso não quer dizer que os arranjos institucionais não sejam relevantes; pelo contrário. Se existirem mais atores envolvidos em temas urbanos e na tomada de decisões, o papel do Estado, seja como regulador, seja, como em alguns casos, como planejador e fornecedor de serviços, seguirá sendo central na entrega de marcos de ação e definições políticas que permitam orientar uma forma específica de desenvolvimento. Em outras palavras, a governança urbana ou, no caso, a governança metropolitana não será entendida como um modelo *per se*, mas sim como uma construção que pode ser relativamente guiada por um modelo ou uma estrutura de governança (Oakerson, 2004), como que será analisado neste capítulo.

5. Em 2016, a região metropolitana (RM) de Santiago possuía 42,3% do produto interno bruto (PIB) nacional. Disponível em: <<https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2017/12/Metropolitana.pdf>>.

No Chile, com a eleição direta de governadores regionais a partir de 2020 (Lei nº 21.073, que regulamenta a eleição de governadores regionais e faz ajustes em vários órgãos legais), uma nova figura gerencial metropolitana é criada – eleita democraticamente –, o que permitirá reconfigurar a gestão e a estrutura político-administrativa das regiões. Em outras palavras, será aberto um espaço para a tomada de decisões com apoio democrático, dando continuidade ao processo de regionalização iniciado em 1992, ao processo piloto de transferência de poderes aos governos regionais em questões de planejamento regional e ordenamento territorial (2007-2008) e ao mecanismo eleitoral dos conselheiros regionais de 2017, oferecendo maiores níveis de autonomia para decisões sobre o território regional e metropolitano, que respondem além da mancha urbana aglomerada e consolidada.

Paralelamente, a emenda da Lei Constitucional Orgânica nº 19.175, sobre governo e administração regional, que estabelece as características, as formas e o funcionamento das áreas metropolitanas, representa um claro desafio para “governar, planejar e gerenciar pelo menos uma dezena de áreas metropolitanas emergentes nos próximos anos” (Bresciani e Orellana, 2019, tradução nossa). Esse cenário permitirá enfrentar problemas de escala metropolitana tratados de maneira local ou comunitária, superando, assim, a visão limitada que emerge das decisões que envolvem divisões administrativas de natureza político-administrativa, multissetorial e integrais em escala.

O fortalecimento institucional dos governadores regionais – que implica a transferência de poderes e recursos do nível nacional para o regional – está começando a tomar forma em um novo modelo de governança que permite que as diretrizes gerais para o desenvolvimento regional sejam estabelecidas de maneira mais autônoma e, particularmente, em relação ao território com suas áreas metropolitanas, entendidas como seus principais centros produtivos e econômicos e principais áreas de concentração populacional.

Embora as agendas e a legislação descentralizadora não impliquem necessariamente a diminuição da importância do governo nacional na tomada de decisões e nos mecanismos de operação e controle do território, o papel do intendente (delegado presidencial regional a partir de 2020) e das secretarias ministeriais regionais permanece altamente influente e determina o desenvolvimento das regiões (Irrázaval e Rodríguez, 2018). A partir dos novos poderes do governo regional, é possível estabelecer melhor novas estratégias de desenvolvimento territorial.

Além dos planos regulamentares intercomunitários/metropolitanos, a Lei nº 21.074, de fevereiro de 2018, sobre o fortalecimento da regionalização do país, estabelece que os governos regionais devem desenvolver planos regionais

de planejamento territorial, orientando, assim, o uso do território regional de forma transversal, abrangente e mais sustentável, definindo diretrizes estratégicas e macrozoneamento no território, principalmente onde faltam regulamentos urbanísticos, ou seja, no espaço “fora” do limite urbano.

Enquanto isso, os planos regionais de ordenamento territorial, entendidos como parte da territorialização da estratégia de desenvolvimento regional, substituem os planos regionais de desenvolvimento urbano (PRDUs) – de responsabilidade direta do Ministério da Habitação e Urbanismo –, que faziam o zoneamento do território a partir da perspectiva urbana, com um foco claro no desenvolvimento imobiliário.

Além disso, dentro do marco da Lei nº 20.958, que estabelece o Sistema de Contribuições para o Espaço Público, devem ser definidos planos de investimento em infraestrutura de mobilidade do espaço público associados aos regulamentos urbanos, metropolitanos e comunais existente. Dessa maneira, um novo quadro institucional está sendo configurado com novos instrumentos e mecanismos que capacitam a gestão e o financiamento dos espaços urbanos, fortalecendo os territórios da escala comunal à complementaridade das funções regionais de influência metropolitana.

Dadas as recentes mudanças na legislação chilena, particularmente as aprovadas⁶ em 2018, este capítulo apresentará uma série de momentos que serão bastante prospectivos. Esses cenários, no entanto, foram se cruzando com os atuais mecanismos em uso, vinculados à escala regional e metropolitana, a partir de aspectos legislativos, de seus instrumentos de planejamento do território, bem como dos atuais mecanismos de financiamento.

2 CONTEXTO GERAL DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO CHILE

No Chile, como em muitos outros países da região, os processos de urbanização das cidades e sua extensão geográfica moldaram áreas maiores de caráter metropolitano (Sellers e Hoffmann-Martinot, 2008), que exigem uma estrutura institucional que ajude a gerar planos, regulamentos e investimentos associados. Embora esse fenômeno não seja novo, sendo evidente na Grande Santiago, na Grande Valparaíso e na Grande Conceição, como áreas metropolitanas já consolidadas, o surgimento de novas conurbações e áreas em expansão em todo o país, juntamente com uma clara ausência de instâncias de tomada de decisões, abriu um debate, talvez tardio, sobre os modelos de governança em nível metropolitano.

6. Por exemplo, os novos governos regionais e a redefinição dos antigos intendentes entrarão em vigor em 2020, ano das próximas eleições subnacionais no país.

Juntamente com a lógica característica do tamanho, os estudos sobre governança metropolitana coincidem nas dificuldades existentes nessa escala de decisão devido à sua alta fragmentação associada a diferentes subestruturas dos governos locais (Oakerson, 2004) e, no caso chileno, à forte influência do governo central. A escala metropolitana possui limites confusos em relação à definição da área a ser governada e deve ser artificialmente delimitada e reduzida à soma das jurisdições do governo local, que, por sua vez, estão interligadas (Norris, 2016).

Para o caso chileno, o caminho para uma proposta de governança metropolitana é gerado a partir da Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional (Lei nº 19.175), que começa a estabelecer, em suas modificações mais recentes, a definição oficial de áreas metropolitanas. No contexto de legislação recente para a descentralização do país, essa lei é coordenada com duas novas leis: i) Lei nº 21.074, sobre o fortalecimento da regionalização do país em 2018, de onde são estabelecidos os mecanismos para o estabelecimento de áreas metropolitanas; e ii) Lei nº 21.073, que regula a eleição de governadores regionais e faz ajustes em vários órgãos legais. Com esse recente marco regulatório, é importante fazer a distinção entre região e área metropolitana, pois, embora estejam entrelaçadas na legislação nacional, possuem funções, atributos e delimitações diferentes.

A região corresponde à unidade administrativa que divide o país, administrada pelos respectivos governos regionais. De acordo com as novas modificações no quadro legislativo, o governo regional será composto pelo governador regional, eleito democraticamente a partir de 2020, e pelo Conselho Regional (Core), que, por sua vez, é liderado por seu presidente, que é escolhido pelos seus pares. A figura de um governador eleito pelo voto popular acarreta uma mudança relevante na configuração do novo mapa político do país, pois implicaria o surgimento de novos atores políticos de peso, embora parcialmente condicionados, dependendo das atribuições efetivas que eles têm para governar na escala regional. Tanto o governador regional quanto o Core estarão diretamente ligados à elaboração das definições e dos poderes de uma determinada área metropolitana, constituída de acordo com os regulamentos estabelecidos em um regulamento que define os padrões mínimos para a sua instalação.

Sob a nova estrutura, a figura do intendente (nomeado pelo presidente da República) é substituída pelo delegado presidencial regional, também a partir de 2020. Essa posição mostra que, apesar das mudanças subnacionais, o centralismo administrativo do país permanece representado pelo delegado, que terá os secretários ministeriais regionais sob sua subordinação (Irrarrázaval e Rodríguez, 2018). Isso se mostra uma ameaça, visto que existe a duplicação nas decisões e se facilita o surgimento de divergências entre um ator designado pelo setor político e outro que responde à eleição dos cidadãos (vontade política na administração do território).

Nesse contexto, a criação do Departamento de Administração Metropolitana (DAM) – a cargo do governo regional –, junto com o Comitê Consultivo dos Prefeitos, representa um desafio de investimento e injeção de recursos que permite colocar em prática a gestão e a administração desses órgãos. Até agora, a Subsecretaria de Desenvolvimento Regional e Administrativo (Subdere), entidade centralizada do Ministério do Interior, lançou o processo de descentralização, entregando novos poderes e metodologias para futuras entidades metropolitanas.

2.1 Marco referencial e progresso estrutural das áreas metropolitanas do Chile

Para enquadrar a estrutura ou o modelo de governança proposto pelo governo do Chile, é interessante prestar atenção na proposta que Tomàs (2015) elabora a respeito dos modelos de governança metropolitana em referência aos governos metropolitanos, às agências metropolitanas, à coordenação vertical e à colaboração horizontal.

Os governos metropolitanos são estruturas criadas explicitamente para tratar dos desafios nessa escala, definindo uma autoridade (prefeito), seus próprios poderes, recursos e poder político. As agências metropolitanas estão associadas a tarefas específicas em escala metropolitana, como transporte público, polícia, planejamento territorial, entre outras. Na coordenação vertical, a governança metropolitana ocorre de fato e é liderada por outros níveis existentes, como a região ou a província. Por fim, a colaboração horizontal corresponde aos menos institucionalizados e responde à cooperação mútua entre os municípios, bem como aos atores públicos e privados. Esses modelos possuem vários exemplos de cidades e, em cada uma delas, seu exercício é realizado de acordo com suas estruturas políticas e administrativas específicas, portanto, não são fechados (Tomàs, 2015).

Com a estrutura mencionada, ao revisar o caso chileno a partir da Lei nº 21.074 – que modifica, no capítulo VIII, a Lei Orgânica Constitucional sobre Governo e Administração Regional (Lei nº 19.175) –, uma área metropolitana é definida como:

a extensão territorial formada por dois ou mais centros populacionais interligados por espaços construídos que compartilham o uso de vários elementos de infraestrutura e serviços urbanos e que, no conjunto, ultrapassam duzentos e cinquenta mil habitantes (tradução nossa).⁷

A partir dessa primeira definição normativa, deduz-se que um dos objetivos da lei é abranger unidades territoriais menores, cujas cidades possuem um grau

7. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

de relação funcional com sua economia. Esse fato vai exigir maior coordenação entre elas.

Embora seja estabelecida uma definição de área metropolitana, associada a competências e poderes, elas não recaem sobre uma autoridade metropolitana ausente na legislação, mas sobre os respectivos governos regionais em que estão enquadradas. De acordo com a nova lei (Lei nº 21.074), “uma ou mais áreas metropolitanas podem ser estabelecidas em cada região, que serão administradas pelo respectivo governo regional para coordenar as políticas públicas de um território urbano” (tradução nossa).⁸

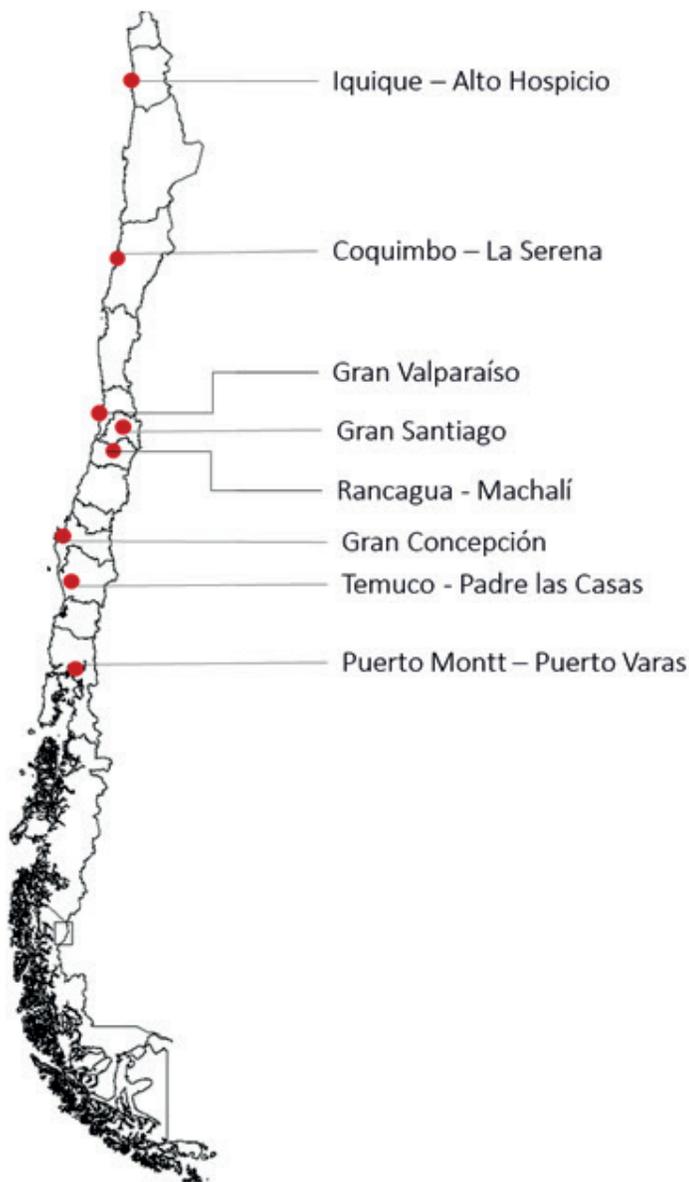
Em outras palavras, a escala metropolitana não possui institucionalidade própria, mas corresponde a uma reordenação entre a escala regional e comunal para o tratamento administrativo de espaços urbanos com características metropolitanas. Segundo Tomàs (2015), o caso chileno estaria próximo da colaboração vertical, uma vez que a estrutura de governança se baseia politicamente no nível regional.

Como parte da lei, ordenou-se que o Ministério do Interior e Segurança Pública (subscrito, também, pelos ministros de Habitação e Planejamento Urbano, Transportes e Telecomunicações, Obras Públicas, Meio Ambiente e Tesouraria) emitisse um regulamento estabelecendo parâmetros ou padrões que permitiriam a criação de áreas metropolitanas, especificando o procedimento administrativo, os requisitos e padrões mínimos a que os territórios sujeitos a se conformar deveriam atender. Nesse momento, é evidente o centralismo do sistema legislativo chileno, sendo o nível nacional aquele que condiciona e regula o funcionamento do nível regional, o qual, por sua vez, ficará encarregado de administrar o nível metropolitano.

Em todo o território nacional, além da RM de Santiago, oito áreas urbanas são reconhecidas como áreas metropolitanas, por terem uma população de mais de 250 mil habitantes. Essas áreas estão distribuídas em dois ou mais municípios que compartilham uma área territorial espaço-funcional. Note-se que, no Chile, mais de 87% da população vive em localidades urbanas, e aproximadamente 61,5% vivem em grandes aglomerações urbanas (Decreto nº 98). Nos próximos anos, espera-se que o país possua sete áreas urbanas com características de áreas metropolitanas, a saber: Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Gran Valparaíso, Rancagua-Machalí, Concepción, Temuco-Padre Las Casas, Puerto Montt-Puerto Varas.

8. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

FIGURA 1
Zonas urbanas em nível nacional



Fonte: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2019.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Para a regulamentação do território, há uma série de instrumentos, estratégicos, de gestão ou de planejamento territorial, que podem incidir nas

áreas metropolitanas. Entre esses instrumentos, apenas os planos regulatórios de escala comunitária e metropolitana/intercomunitária são vinculativos em relação às normas reguladoras do espaço urbano; os demais são indicativos.

O planejamento territorial é realizado verticalmente em quatro níveis de ação, que correspondem aos seguintes tipos de área: nacional, regional, intercomunal e comunal. De acordo com esses níveis, os seguintes instrumentos de planejamento territorial podem ser desenvolvidos: PRDU, Plano Regulador Intercomunitário ou Metropolitano (PRI/PRM), Plano Regulador Comum (PRC), Plano Seccional (PS) e Limite Urbano (LU). Esses dois últimos são de competência comunitária e devem ser realizados em centros urbanos que requerem estudos detalhados.

FIGURA 2

Esquema de instrumentos de planejamento estratégico (esquerda) e territorial (direita), de acordo com a escala de aplicação



Fonte: Governo regional da RM de Santiago, 2007.

Obs.: 1. Os únicos instrumentos vinculativos correspondem ao PRI/PRM e ao PRC.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Entre os instrumentos indicativos, o mais influente em termos de desenvolvimento de políticas públicas e possíveis modificações legislativas está associado a Giménez e Ugarte (2014), que apontam, entre seus objetivos, a importância de estabelecer a escala metropolitana. Entre as escalas já existentes em âmbitos nacional, regionais e locais, a política aborda tanto em termos territoriais quanto em termos de governança e poderes político-administrativos. Embora, no marco da nova legislação descentralizada do país, as áreas metropolitanas sejam reconhecidas como unidades territoriais, de acordo com algumas das diretrizes da política nacional, como mencionado anteriormente, a criação de uma autoridade de natureza metropolitana é rejeitada, visto que essa função foi atribuída em nível regional por meio do governador regional. Outras estratégias e outros planos

de escala regional podem ser considerados menos influentes, pois, devido à sua natureza indicativa, o cumprimento efetivo de suas diretrizes estaria associado a condições políticas e econômicas em cada contexto específico.

Em termos de planejamento e desenvolvimento territorial, vale ressaltar que a administração responde a uma série de ações que emergem de instituições públicas e privadas. Embora o Ministério da Habitação e Urbanismo esteja encarregado de administrar as áreas urbanas aplicando os regulamentos preestabelecidos no órgão legal correspondente, existem outros ministérios setoriais que atuam no território sem a existência de uma estrutura intersetorial coordenada e articulada. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) destaca que

pode-se afirmar que a ordenação territorial, na perspectiva do Estado, é regulada por uma série de órgãos jurídicos específicos e parciais, como Transporte, Habitação, Agricultura, Energia, Meio Ambiente, Obras Públicas, para citar as mais importantes.

No Chile, não existe um órgão responsável por articular, coordenar e gerenciar planos, políticas e programas que emanam de cada ministério. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) afirma que

a ordenação do território ocorrida no Chile obedece a uma forma vertical de gestão, realizada por meio de mecanismos e normas legais e especiais para cada setor envolvido na questão territorial, o que provavelmente facilita a geração de conflitos e dificulta a solução de problemas horizontais.

Em um cenário de planejamento e gestão vertical do território, com uma clara fragmentação setorial, dominante em nível nacional, e governos locais estruturalmente fracos, surgem incertezas quanto à efetividade das novas áreas metropolitanas como unidades produtivas suficientemente autônomas, capazes de articular o território.

Em 3 de maio de 2019, foi aprovado o Decreto nº 98, regulamento que estabelece as normas mínimas para o estabelecimento de áreas metropolitanas e institui normas para sua construção. O documento, de natureza normativa, estipula definições que permitem reconhecer padrões mínimos para formar uma área metropolitana, com base na aplicação e interpretação de variáveis e/ou condições legais em um território com condições para estabelecer uma área metropolitana.

O referido decreto define uma série de conceitos que respondem a variáveis morfológicas e funcionais urbanas que permitirão responder às condições legais que identificam uma área ou território com características metropolitanas. Da mesma forma, é definido o procedimento administrativo que autoriza a constituição de áreas metropolitanas, que pode ser solicitado ao governo regional ou pelo presidente da República.

dos orçamentos regionais, sistematizar informações que apoiam a tomada de decisão em nível central e garantir a execução orçamentária adequada. Existe um objetivo compensatório na alocação de recursos para o desenvolvimento regional – e, portanto, metropolitano –, embora também gere incentivos à concorrência nas regiões e entre regiões para recursos de investimento. O FNDR continua sendo uma das fontes mais relevantes no financiamento de obras de infraestrutura metropolitana. A partir de 2019, o fundo passa a equivaler a US\$ 1,5 bilhão em todo o país – US\$ 170 milhões são atribuídos à RM de Santiago.

Além dos fundos regionais e dos novos fundos metropolitanos projetados na legislação, todos sob a administração dos respectivos governos regionais, existem fundos setoriais nacionais, executados pelas secretarias ministeriais regionais. Portanto, o orçamento de investimentos dos governos regionais é limitado em relação ao investimento total na região, e também existem problemas de informação sobre a distribuição de recursos em cada região (Irrázaval e Rodríguez, 2018). Isso pode ser problemático, uma vez que o orçamento do governo regional está sujeito às despesas programadas e aprovadas por cada secretário regional ministerial, deixando os recursos regionais como mecanismos que cobrem áreas não contempladas setorialmente, reduzindo seu potencial de desenvolvimento estratégico.

Embora, atualmente, não exista fundo de investimento em escala metropolitana, sua criação é contemplada pela nova legislação. De acordo com a Lei nº 21.074, “a pedido do governo regional, o Escritório de Orçamento criará um programa orçamentário denominado Fundo Metropolitano de Investimentos, cujo financiamento virá do programa orçamentário para investimentos regionais” (tradução nossa).⁹

Trata-se de uma mudança relevante na distribuição de recursos territoriais, reconhecendo a necessidade de canais de financiamento que viabilizem a administração e o gerenciamento para o desenvolvimento da escala metropolitana. Em contrapartida, com a recente promulgação da Lei nº 20.958 sobre contribuições ao espaço público, haverá financiamento adicional para a execução de obras associadas ao espaço público e à mobilidade urbana,¹⁰ garantido pela elaboração de um Plano Metropolitano de Infraestrutura para Mobilidade e Espaço Público.

Em relação à participação do setor privado sob regulamentação nacional, a Lei de Concessões (que envolve o Decreto Supremo nº 956/1997 e o Decreto Supremo nº 900/1996 do Ministério de Obras Públicas e seu regulamento) estabelece um sistema de parceria público-privada para a infraestrutura pública,

9. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>>.

10. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1095541>>.

liberando o Estado da alocação de recursos econômicos e financeiros para iniciativas de larga escala, deixando-as nas mãos do setor privado. Desse modo, o setor público fica encarregado de fornecer os instrumentos e esquemas associativos que permitam a sustentabilidade em longo prazo da concessão.

O retorno do investimento privado se traduz na administração da infraestrutura construída, sob uma concessão geralmente por vinte ou trinta anos, com um máximo de cinquenta anos para que a infraestrutura retorne às mãos do Estado. Nessa modalidade, importantes infraestruturas rodoviárias urbanas e interurbanas foram financiadas, abordando escalas metropolitanas, regionais e nacionais, infraestrutura de aeroportos, hospitais e penitenciárias, prédios públicos e equipamentos urbanos.

Atualmente, o modelo de concessões de rodovias urbanas está em questionamento, uma vez que os pedágios têm aumentado consideravelmente ao longo dos anos, o que contrasta com a baixa qualidade do serviço nos horários de pico, quando uma taxa mais alta é cobrada. É reconhecida uma grande oportunidade de reduzir o custo de utilização dessas rodovias urbanas, já que o período de concessão das primeiras obras realizadas na década de 1990 terminará nos próximos anos.

Existe na regulamentação chilena, além disso, o Financiamento Urbano Compartilhado. Regulamentada pela Lei nº 19.865, a medida estabelece e regula o sistema de financiamento urbano, por meio do qual os serviços de habitação e urbanização do Ministério da Habitação e Urbanismo e os municípios podem celebrar contratos de participação de terceiros, destinados à aquisição de bens ou à execução, operação e manutenção de obras urbanas, em troca de uma contraprestação que pode consistir em conceder direitos sobre bens móveis ou imóveis, ou na exploração de um ou mais imóveis ou obras.

2.3 Sistema de participação cidadã na cocriação de instrumentos

As instâncias de participação do cidadão no processo de planejamento territorial respondem às instâncias mencionadas adiante. Cabe ressaltar que os processos de participação são, em grande parte, informativos e não têm caráter vinculativo; portanto, a participação efetiva nos processos de planejamento territorial é alheia às práticas realizadas até então.

A legislação urbana estabelece a obrigação de incorporar processos participativos na elaboração de um instrumento de planejamento territorial desde sua etapa diagnóstica. Formalmente, é necessário informar desde o início aqueles que serão diretamente afetados pelo referido instrumento; e também devem ser realizadas audiências públicas para o projeto ser exposto à comunidade. As observações feitas pelos atores envolvidos devem, no entanto, ser respondidas

e/ou incorporadas ao projeto de acordo com a decisão técnica pertinente de quem é responsável pela execução do instrumento, segundo o art. 2.1.1 da Portaria Geral de Urbanismo e Construções.¹¹

Um avanço mais decisivo em termos de participação pode ser identificado a partir da estrutura institucional ambiental, com os processos de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), vinculados aos instrumentos de planejamento territorial. O procedimento obriga os órgãos do Estado a realizar sua participação de acordo com competências, poderes e atribuições. Os ministérios-membros do Conselho de Ministros da Sustentabilidade¹² e outros órgãos da administração estatal que possuem competências correlatas devem participar (art. 10 do Decreto nº 32 de 2015).¹³ Observações e/ou solicitações devem ser respondidas e incorporadas de acordo com os critérios e a avaliação de quem é responsável pela execução do instrumento de planejamento.

Em relação à sociedade civil, o procedimento participativo entra em vigor por um período de trinta dias, na fase de projeto da AAE. Nesse processo, a comunidade poderá contribuir com antecedentes que considere relevantes para a elaboração adequada do instrumento de planejamento territorial, que deve ser considerado e/ou resolvido no correspondente relatório ambiental.

Além disso, em um estágio avançado – minuta preliminar –, o Ministério do Meio Ambiente submeterá a minuta de uma política, plano ou instrumento de ordem territorial à exposição e consulta pública. Isso para que qualquer pessoa possa fazer observações pertinentes, que devem ser resolvidas e devidamente integradas antes da resolução de rescisão, que inclui a cessação do processo (art. 25 do Decreto nº 32 de 2015).¹⁴

Por fim, de acordo com a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre povos indígenas e tribais em países independentes, o Estado do Chile deve incorporar mecanismos adequados e exclusivos para realizar processos de consulta pública em projetos, planos, políticas e programas que vão desenvolver e/ou afetar o território indígena, a fim de alcançar acordos que permitam manter e preservar a cultura e/ou tradição desses povos.

11. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=8201>>.

12. Presidido pelo ministro do Meio Ambiente e integrado pelos ministros de Agricultura, Finanças, Saúde, Economia, Desenvolvimento e Reconstrução, Energia, Obras Públicas, Habitação e Urbanismo, Transportes e Telecomunicações, Mineração e Planejamento.

13. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1083574>>.

14. Disponível em: <<https://www.bcn.cl/leychile/Navegar?idNorma=1083574>>.

3 SANTIAGO DO CHILE – UM MODELO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

O estudo de caso se concentrará na RM de Santiago, devido à sua importância como uma macrorregião central, que reúne o maior número de pessoas em nível nacional, e dada a diversidade de problemas setoriais e de escala que devem ser resolvidos pela figura administrativa da gestão da RM. A figura gerencial da RM ficará nas mãos do governador regional, cargo a ser eleito democraticamente pela primeira vez este ano.

Cabe ressaltar que o termo área metropolitana de Santiago é geralmente reconhecido e utilizado para definir um espaço com características urbanas associadas à consolidação urbana que reflete a cidade. Até o momento, no entanto, ele não responde a um espaço definido pelas normas e metodologias estabelecidas no Decreto nº 98, regulamento que estabelece os padrões mínimos para o estabelecimento de áreas metropolitanas e normas para sua construção.

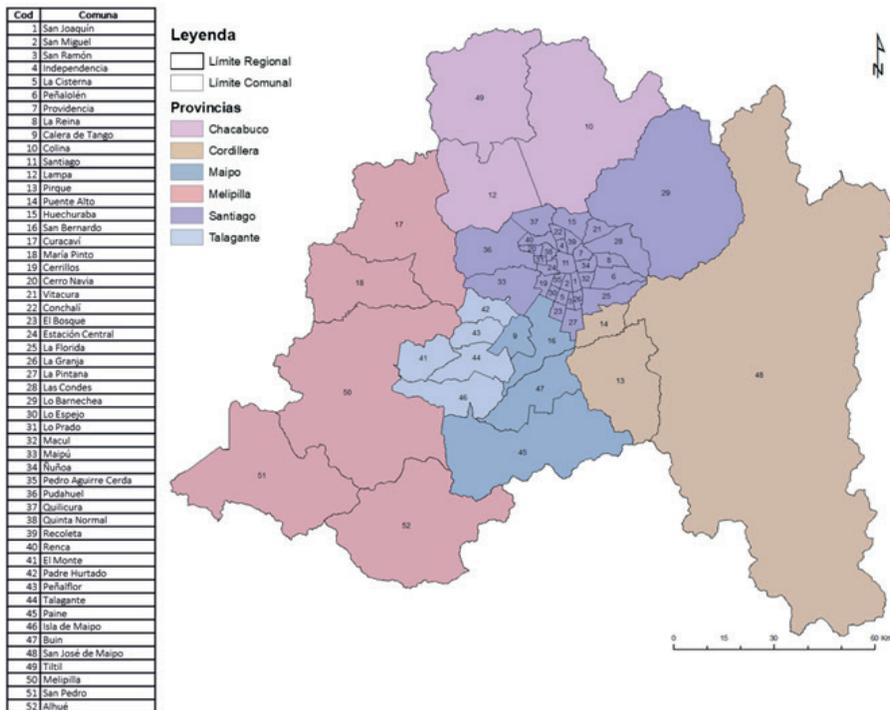
3.1 Contexto geral do estudo de caso

A RM de Santiago está localizada entre os paralelos 32° 55' e 34° 19' de latitude sul e entre os meridianos 69° 46' e 71° 43' de longitude oeste. Possui uma área de 15.403,2 km², o que representa apenas 2,05% da superfície total do país, com uma população de 7.112.808 (INE, 2018), números que a posicionam na menor região do país. Limita o norte e o oeste com a região de Valparaíso; o leste com a República Argentina; e o sul com a região de Libertador General Bernardo O'Higgins.

A RM de Santiago foi criada pelo Decreto-Lei nº 3.260, de 1ª de abril de 1980, que estabeleceu seu território e sua divisão provincial e definiu a cidade de Santiago como capital nacional. Após algumas modificações ocorridas entre 1981 e 1995,¹⁵ os limites e territórios da RM que vigoram até hoje foram finalmente definidos. Atualmente, a região é subdividida administrativamente em seis províncias (Santiago, Cordilheira, Chacabuco, Maipo, Melipilla e Talagante) e em 52 municípios, dos quais 37 correspondem ao Sistema Urbano Regional, denominado Grande Santiago ou área metropolitana de Santiago.

15. Decreto com Força de Lei (DFL) nº 1-3.260, de 18 de março de 1981: os limites comunais são modificados e são criadas as comunas de Independencia, Peñalolén, Lo Espejo, La Pintana, Cerrillos, Vitacura, San Ramón, Lo Prado, Lo Barnechea e El Bosque, Cerro Navia, Macul e Pedro Aguirre Cerda; DFL nº 37-18.992, de 21 de outubro de 1991: o território da comuna de Pedro Aguirre Cerda é transferido para a comuna de Santiago; DFL nº 38-18.992, de 21 de outubro de 1991: o território é transferido da comuna de Cerrillos para a comuna de Maipú; Lei nº 19.340, de 17 de outubro de 1994: é criada a comuna do Padre Hurtado, com território da comuna de Peñaflores; Lei nº 19.373, de 30 de janeiro de 1994: o território da comuna da Quinta Normal é transferido para a comuna de Santiago.

MAPA 1
Área de estudo da RM de Santiago



Fonte: Governo regional da RM de Santiago, 2009.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.2 Instrumentos de planejamento¹⁶ e gestão na RM

O planejamento territorial desenvolvido na RM de Santiago passou por diversas etapas nos últimos dois séculos. Pode-se dizer que houve várias intervenções de atores-chave, sejam eles da administração governamental – com base no fornecimento de regulamentos que estabeleceram instrumentos de planejamento e ordenamento territorial – ou agentes – públicos ou privados – que participaram do que hoje se tornou a morfologia urbana da região (Ferrando, 2008).

Segundo Sabatini e Soler (1995), ao longo do século XX, foram consolidadas áreas de gestão pública e privada em termos de planejamento urbano, as quais andavam de mãos dadas com a maneira de fazer políticas públicas e com a consequente adoção do sistema econômico vigente de

16. Os instrumentos de planejamento territorial estabelecidos pela legislação vigente são o PRDU, o PRI/PRM, o PRC, o PS e o LU, sendo os dois últimos de competência comunitária, devendo ser realizados em centros urbanos que exigem estudos detalhados.

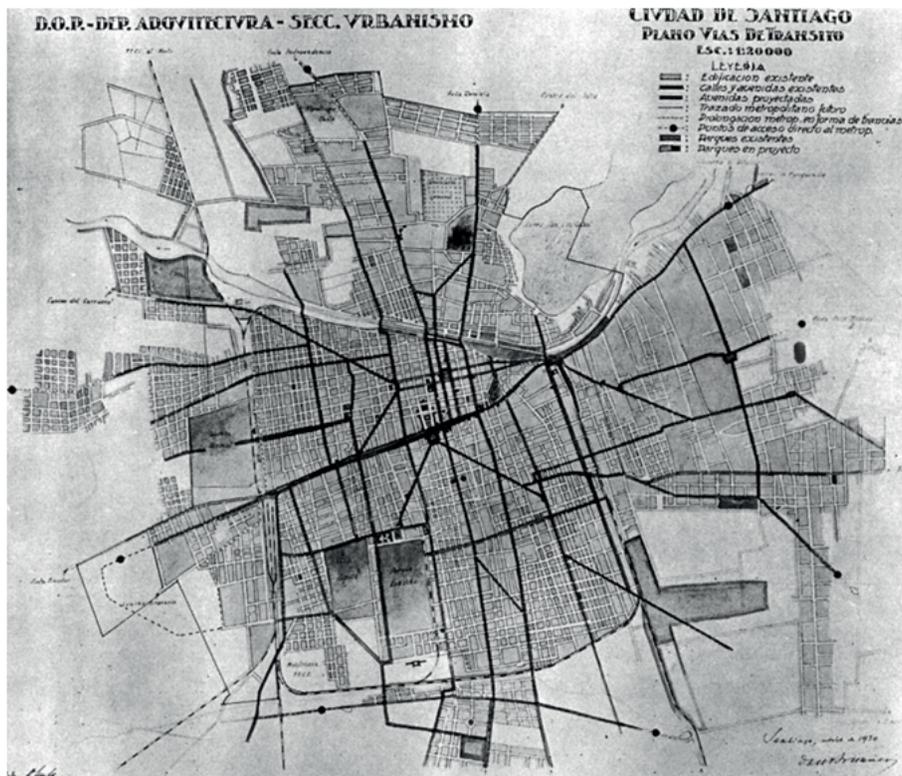
cada época. Segundo os autores, sobressaem-se quatro eixos principais de gestão urbana, conforme a seguir.

- Gestão urbana pública direta: destacam-se instituições públicas descoordenadas, aquelas que desenvolvem planos e políticas para o fornecimento de infraestrutura urbana, especificamente estradas, água potável e esgoto, transporte, saúde, educação, entre outros. Esses poderes foram assumidos, principalmente, pelo Ministério da Habitação e Planejamento Urbano e pelo Ministério das Obras Públicas.
- Gestão urbana pública indireta: o governo assume um papel passivo ao incorporar as ações do setor privado na construção da cidade. Isso ocorre devido a vários problemas derivados da escala do processo urbano, bem como em razão do crescimento populacional diante da necessidade do estabelecimento de soluções rápidas, o que finalmente levou, por exemplo, à diminuição do *deficit* quantitativo de moradias, deixando à margem a qualidade dos espaços urbanos.
- Gestão urbana privada: a participação na ideia de construir uma cidade é realizada por meio do interesse de setores privados (empresas imobiliárias). Há uma dinâmica do mercado de terrenos, dependendo da oferta disponível. Há também a privatização dos benefícios da urbanização e um sistema mercantil de desenvolvimento urbano.
- Gestão urbana informal: consiste em autoconstrução e deixa de lado os regulamentos existentes.

Alguns eventos importantes em termos de planejamento começaram em 1930, quando foram estabelecidas sistematicamente decisões que começaram a planejar o território das cidades, por meio de estudos e projetos realizados nos PRCs.

Nesse sentido, destacaram-se figuras como Karl Brunner (engenheiro e arquiteto austríaco, contemporâneo de Le Corbusier), que promoveu o reconhecimento do planejamento intercomunitário com seu projeto Cidade de Santiago: Estudo do Futuro Expansível, em que ressaltou sua contribuição visionária para temas sobre área construída, futuras áreas de habitação, futuras áreas industriais, parques e jardins, principais rotas e extensões de tráfego, entre outros. Além disso, estabeleceu uma análise multidimensional e contínua entre o espaço urbano e os subúrbios, como foco principal do processo de intervenção urbana (Reyes, 2000).

FIGURA 4
Santiago: estudo do futuro expansível, por Karl Brunner



Fonte: Plataforma Urbana, 2018.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na década de 1940, houve um rápido crescimento da população e a ausência de uma centralização na tomada de decisões em termos de planejamento.

Nesta década, cada comuna estabeleceu suas indústrias nas áreas que pareciam melhor lhes servir. A estrutura residencial estava se formando de radial e concêntrica em torno do que era considerado o núcleo. Os setores comerciais foram estabelecidos continuamente ao longo das rotas de trânsito e não houve coincidências nos eixos rodoviários, cada município os estabeleceu de acordo com suas próprias estradas rurais e vicinais (Reyes, 2000, tradução nossa).

Um avanço importante em termos de uso da terra e planejamento territorial são as mudanças que foram feitas em 1953 na Lei Geral de Urbanismo e Construções, às quais, além dos planos reguladores comunitários, incorporam-se os planos reguladores intercomunais e planos regionais, dando integridade e completude ao planejamento urbano da região (Ferrando, 2008).

Na década de 1950, começaram os trabalhos de um projeto de planejamento urbano que seria aprovado em 1960. Esse projeto fez parte do primeiro instrumento de planejamento territorial que buscava regular um conjunto de comunas que até então constituíam a Grande Santiago. Denominado Plano Regulador Intercomunal de Santiago (Pris), abrangeu apenas dezessete municípios que compunham a Grande Santiago, sendo estes: Santiago, Conchalí, Renca, Quilicura, Providencia, Las Condes, Buenos Aires, San Miguel, La Florida, La Granja, La Cisterna, Puente Alto, San Bernardo, Pirque, Quinta Normal e Las Barrancas (Pudahuel).

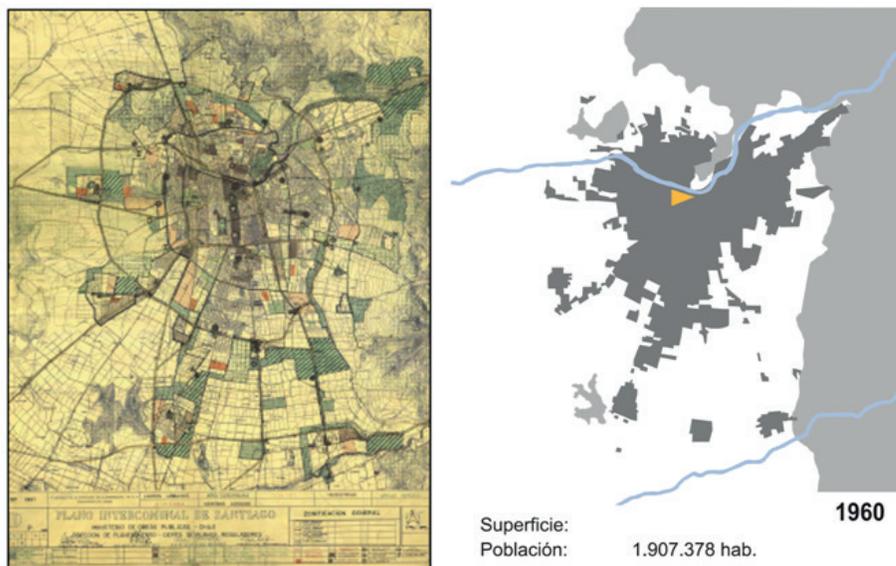
Esse instrumento destacou a dimensão metropolitana que possibilitava à região a incorporação de diversas variáveis que outorgaram uma visão sistêmica e coordenada nos níveis regional, microrregional, intercomunitário e comunitário (Reyes, 2002). Em termos gerais, o Pris estabeleceu: zoneamento do uso do solo, delimitação da expansão urbana, espaços de reserva para futuras estradas principais (por exemplo, Américo Vespucio, Costanera Norte e General Velázquez), entre outros (Seremi Minvu, 2008).

O escopo do plano – em termos das comunas incluídas nele – pode ser um tanto controverso. Entretanto, ao observar o desenvolvimento urbano por volta dos anos 1960, pode-se reconhecer que a mancha urbana (que foi orientada de três maneiras desde eixos de integração ao leste, oeste e sul) coincide com o território considerado no plano (Greene, 2005). Portanto, é possível estabelecer uma relação direta entre o crescimento urbano e o território considerado por esse instrumento. A seguir está uma imagem representativa.

Em 1994, o plano de 1979 foi modificado, dando origem a um novo instrumento de planejamento territorial intercomunitário: o Plano Regulatório Metropolitano de Santiago (PRMS), que inclui 32 comunas da província de Santiago (Santiago, Independencia, Conchalí, Huechuraba, Recoleta, Providencia, Vitacura, Lo Barnechea, Las Condes, Ñuñoa, La Reina, Macul, Peñalolén, La Flórida, San Joaquín, La Granja, La Pintana, San Ramón, San Miguel, La Cisterna, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, Lo Espejo, Estação Central, Cerrillos, Maipú, Quinta Normal, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Renca e Quilicura), duas comunas da província de Maipo (San Bernardo e Calera de Tango) e três comunas da província de Cordilheira (Puente Alto, Pirque e San José de Maipo).

Em 1997, foi gerada uma modificação do PRMS de 1994, que incorporou a província de Chacabuco, como forma de dar vazão às pressões que surgiram a partir da promulgação do Decreto nº 3.516/1980, do Ministério da Agricultura, e da necessidade de habilitar novas áreas de desenvolvimento imobiliário. Além disso, novos usos urbanos e industriais foram atribuídos a três comunas da província de Chacabuco (Colina, Lampa e Til Til).

FIGURA 5
PRI de Santiago e mancha urbana (1960)



Fonte: Greene e Mora (2005).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Um novo conceito normativo foi criado: as zonas urbanas de desenvolvimento condicionado (Seremi Minvu, 1997), que corresponderam à primeira experiência de planejamento no país. Finalmente, em 2006, o PRMS foi modificado novamente, expandindo seu escopo de ação, incorporando as províncias de Melipilla, Talagante e as comunas de Buin e Paine na província de Maipo, incluindo com elas toda a superfície (1,5 milhão de hectares) da RM de Santiago, sob a tutela do plano. Nessa modificação, foram definidos os usos do solo urbano e as principais rotas estruturantes para doze municípios que não foram incorporados na versão anterior.

Em termos de planejamento e desenvolvimento territorial, vale ressaltar que a gestão responde a uma série de ações que emergem de instituições públicas e privadas. Embora o Ministério da Habitação e Urbanismo esteja encarregado de administrar as áreas urbanas aplicando os regulamentos preestabelecidos no órgão legal correspondente, existem outros ministérios setoriais que atuam no território sem a existência de uma estrutura intersetorial coordenada e articulada. Nesse contexto, Iturriaga (2003, tradução nossa) destaca que “pode-se afirmar que o ordenamento territorial, na perspectiva do Estado, é regulado por uma série de órgãos jurídicos específicos e parciais, como Transporte, Habitação, Agricultura, Energia, Meio Ambiente, Obras Públicas, entre outros”.

QUADRO 1
Resumo dos componentes do PRMS

Escala	Intercomunal (metropolitana)
Âmbito de atuação	Área metropolitana de Santiago: províncias de Santiago, Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante; e 52 comunas, das quais 37 correspondem ao Sistema Urbano Regional.
Data	Primeira versão: 1994. Está em constante mudança, dadas as alterações no fenômeno metropolitano e os requisitos de espaço e infraestrutura no nível intercomunal.
Conteúdo	Regula toda a área metropolitana de Santiago. Define os seguintes pontos: - tipos de solo urbano; - zonas de equipamento metropolitano (subcentros de equipamento e sistema metropolitano de áreas verdes e recreação); - zoneamento de atividades produtivas e de serviço (atividades produtivas e extrativas); - infraestrutura metropolitana (transporte, sanitária e águas pluviais); e - área restrita ou excluída do desenvolvimento urbano (áreas de risco).
Instituição responsável	Subsecretaría de Habitación e Urbanismo – RM de Santiago.
Singularidade	Corresponde ao instrumento de planejamento territorial de escala intercomunal/metropolitana que guia o planejamento territorial do principal centro urbano do país, a área metropolitana de Santiago.
Acesso à informação	Disponível em: < www.observatoriourbano.cl >.

Fonte: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu), 2020.
Elaboração dos autores.

De acordo com o exposto, cada ministério que possui incidência territorial atua a partir de atribuições, competências e poderes que seus regulamentos correspondentes concedem. Em outras palavras, cada ministério do setor tem jurisdição no assunto que é competente. No Chile, não existe um órgão encarregado de articular, coordenar e administrar os planos, políticas e programas que emanam de cada ministério.

3.3 Governança da RM de Santiago: reprodução da desigualdade territorial

A evolução e as mudanças dos instrumentos de planejamento territorial de Santiago estão diretamente relacionadas aos processos sociopolíticos, econômicos e históricos que vêm estruturando o desenvolvimento da cidade. De fato, o país migrou de um estado relativamente mais robusto e planejador em direção ao esquema neoliberal predominante, desregulado e com forte participação de interesses privados. Compreender essa realidade social é fundamental para entender as formas de governança de Santiago. Mattos (2015) explica como Santiago, durante o período industrial posterior, desenvolveu sua acentuada predominância em nível nacional, dadas as condições de tamanho geradas pelas migrações sustentadas das cidades rurais e pela concentração do poder nacional, consolidando-se como motor da economia nacional e desencadeando um processo acelerado de metropolização. Nesse cenário, com um estado de planejamento e natureza desenvolvimentista, o Pris de 1960 foi enquadrado, como forma de dar ordem e projeção futura ao que seria um processo inevitável de expansão da cidade.

A guinada para o neoliberalismo marca uma virada no desenvolvimento de Santiago e suas formas de governança. O Chile foi reconhecido abertamente como o experimento original na economia de livre mercado (Harvey, 2005; Fernandez e Vera, 2012), e seus efeitos foram amplamente estudados: liberalização radical dos mercados, abolição dos controles de preços, redução de tarifas de importação, redução do bem-estar social, privatização de empresas estatais, entre outras medidas (Contreras e Ffrench-Davis, 2014; Solimano, 2012).

Esse processo de liberalização, vinculado ao “esvaziamento do estado” (Jessop, 1995), teve claras repercussões nas políticas de desregulamentação do solo, como a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de 1979, que estabelece a terra como um recurso não escasso, deixando o desenvolvimento de cidade condicionado pela rentabilidade e seu solo definido pelas exigências do mercado (Vergara-Perucich, 2019). Além dos ajustes feitos à política em 1985, tentando regulamentar a aplicação do modelo neoliberal ao extremo para o desenvolvimento das cidades, o que finalmente se estabelece é uma estrutura de tomada de decisão em que o Estado desempenha um papel meramente regulatório e altamente dependente dos interesses do setor privado, formando uma coalizão de interesses (Silva, 1993) que ainda pode ser identificada no país.

Santiago nunca teve uma estrutura institucional de tomada de decisões no nível metropolitano. Além da intendência no nível regional, com todas as limitações indicadas nas seções anteriores, não se pode ignorar a existência de uma forma de governança. Os processos de tomada de decisão em Santiago são permeados por investimentos e disposições estratégicas nacionais (por exemplo, infraestrutura); interesses econômicos e imobiliários, que demandam terrenos e influenciam o planejamento da cidade; e competição intermunicipal por fundos públicos (e eventualmente privados). Tudo isso, na Grande Santiago, com 34 comunas, produz um modelo altamente fracionário e desigual (Orellana, 2009; Tohá, 2013) e fortalece o papel de atores sociais com maior autonomia em suas decisões de localização (Mattos, 2015).

Embora exista um guarda-chuva subsidiário do Estado/mercado, que é estabelecido como uma estrutura histórico-estrutural na tomada de decisões sobre a cidade, a estrutura e a organização da área metropolitana de Santiago tornaram-se mais complexas, ficando “mais difícil de governar e onde a solução dos problemas excede em muito a esfera urbana” (Mattos, 2015, p. 208). Na mesma linha, de acordo com o exposto por Dockendorff (2013), é necessário colocar em foco os arranjos e transações políticas dos diferentes atores envolvidos na cidade, entendendo que essas relações assimétricas têm um impacto direto nos seus resultados materiais.

Essa “forma de governança sem modelo de governança” em Santiago foi marcada por esforços e arranjos institucionais parciais que buscaram posicionar

a cidade como uma estrutura incorporada no sistema global e capaz de atrair oportunidades de negócios,¹⁷ conseguindo ser visualizada em uma série de indicadores internacionais, destacando-se no nível metropolitano (Mattos, 2012). Tal mudança para a competitividade global por meio de serviços também teve repercussões em relação aos processos migratórios, não mais rural-urbanos, mas urbanos-urbanos, com a atração de jovens e pessoas com maior nível de educação em busca de melhores oportunidades comparativas oferecidas pela área metropolitana de Santiago, em termos de treinamento, remuneração e empregos mais valorizados (Rodríguez *et al.*, 2017, p. 24). Mattos (2012), no entanto, argumenta que a posição de Santiago tende a ser um resultado de políticas econômicas em escala nacional que tiveram um impacto mais favorável na cidade. Além disso, a falta de estratégias e políticas claras nesse assunto no nível da cidade tornaria Santiago incapaz de melhorar seus indicadores por conta própria, devido justamente à falta de uma institucionalidade metropolitana que apreenda a cidade em sua totalidade, permitindo uma melhor coordenação intercomunal para a geração de estratégias (Mattos, 2012).

A visão de uma cidade competitiva e globalizada, por um lado, tornou invisível um processo de produção e reprodução de uma profunda desigualdade socioterritorial, também refletida no nível nacional e local de suas comunas. Embora, após o retorno à democracia, as políticas subsidiárias do estado tenham conseguido reduzir significativamente os índices de pobreza e o *deficit* habitacional (Luco e Crossley, 2006),¹⁸ a localização da habitação social nas periferias de solos baratos começou a consolidar as diferenças entre as comunas com níveis mais altos ou mais baixos de desenvolvimento (Orellana, 2009) no interior da RM.¹⁹ Por outro lado, as garantias de que o Estado permitiu o acúmulo de riqueza nas mãos de uma pequena elite econômica acabaram substituindo o debate da pobreza pelo da desigualdade (Ruiz, 2015). Hoje, essa condição é mais evidente do que nunca, após o chamado *estallido social*²⁰ de outubro de 2019, que teve a cidade de Santiago precisamente como epicentro da agitação social em todo o país.

A importância de gerar um novo modelo institucional ou de governança para a RM de Santiago é fundamental e consensual. No entanto, surgem dúvidas sobre o grau de capacidade de resposta que os novos marcos legais alcançam diante das necessidades e das novas demandas, essas mais estruturais, que

17. Reconhecido foi o *slogan* "Santiago, uma cidade de classe mundial", cunhado pelo prefeito Marcelo Trivelli em 2004, como parte de uma estratégia que buscou posicionar Santiago como atrator de investimento.

18. Mais informações em Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Disponível em: <<https://catalog.ihnsn.org/index.php/catalog/6035/related-materials>>.

19. Esses tipos de decisões no nível do estado central impostas nas comunas, sob critérios do mercado de terras, têm expressões na localização de presídios, aterros ou *layouts* de rodovias urbanas (Orellana, 2009), diferenciando as capacidades dos municípios de competir por investimentos.

20. Preferiu-se não traduzir o referido termo, em função de que ainda há um intenso debate sobre como denominar os protestos ocorridos no Chile em 2019. Por isso, será mantida a nomenclatura original dada pelo autor.

emergiram da sociedade civil em oposição aos interesses históricos dominantes que influenciaram a tomada de decisão. Pode-se inferir que as rápidas mudanças socioeconômicas e políticas exigidas no país reconfiguram formas diversas e emaranhadas de governança no território, que teriam maior velocidade do que as tentativas institucionais de canalizar um desenvolvimento mais equitativo na área metropolitana de Santiago.

Com a politização dos atores sociais, refletida espacialmente por meio de várias formas de mobilização e insurgência, são levantadas questões sobre como os novos modelos de governança podem efetivamente capturar a participação dos cidadãos – não apenas informativa mas potencialmente mais deliberativa – para a tomada de decisões. Isso se torna mais agudo com os atores marginalizados sistematicamente no contexto neoliberal e que se expressam territorialmente em Santiago, na periferia pobre, em oposição à coalizão de elite Estado/elite econômica ainda dominante, que gera os marcos estruturais do modelo de governança que se busca instalar.

Embora a nova agenda descentralizada e seu foco nas áreas metropolitanas visem reordenar parcialmente os poderes e as atribuições dos órgãos públicos, é preocupante que o relacionamento público-privado de governança não seja abordado, o que, no caso de Santiago, é decisivo para seu desenvolvimento sustentável. Juntamente com a ordenação das formas de governo e a gestão em diferentes escalas, é altamente importante avançar na geração de maiores mecanismos regulatórios e transparência no relacionamento com o setor privado, que, por sua vez, geram maior equilíbrio nesse relacionamento.

4 CONCLUSÕES: EXPECTATIVAS E INCERTEZAS DE UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

O caso chileno de governança urbana está em um processo interessante de mudanças institucionais e tomada de decisões. A partir da nova legislação de descentralização no nível regional, que incorpora um nível de governança na escala metropolitana, estão sendo tomadas medidas relevantes em relação à maneira como o território é administrado e governado. Com a figura do recém-eleito governador regional, está sendo dado um passo decisivo, pelo menos em primeira instância, em direção a uma maior democratização do sistema chileno, com repercussões diretas nas cidades.

O novo modelo, no entanto, levanta várias questões sobre os poderes da nova autoridade, bem como sobre a governança do próprio nível metropolitano. Como existe uma dualidade de autoridades entre o governador regional e a nova figura do delegado presidencial regional, será fundamental estabelecer os limites de poderes e atribuições entre eles. Isso exigirá um alto nível de comprometimento

político e será capaz de definir competências com base no território e em suas comunidades, e não com base em cotas de poder.

Também há incerteza quanto ao impacto que a posição do governador regional poderá gerar no mapa político, pelo tamanho do território e pela quantidade de população que ele cobrirá. Em casos como o da RM de Santiago, onde cerca de 40% da população nacional reside, e na segunda ordem de aglomerações, como Valparaíso ou Concepción, o papel do governador regional pode ser altamente determinante na política nacional, seja como parte do governo ou em oposição – o governador pode ser transformado em possível candidato presidencial. Aponta-se que a figura do governador regional, com alto apoio democrático, pode colocar em tensão as decisões territoriais que emanam de diferentes escalas de poder, principalmente devido ao peso do Poder Executivo no Chile. Pode-se deduzir que o delegado presidencial, encarregado das secretarias ministeriais regionais, poderia ajudar a constituir esse excesso de peso – o problema é que esse equilíbrio estaria à custa de manter aspectos-chave da centralização do modelo de governança chileno.

Em relação aos instrumentos de planejamento territorial, é relevante fazer certas considerações sobre o cenário regional e sua associação com a nova escala metropolitana. É necessário avançar na criação de capacidades técnicas e metodológicas nos níveis regional, provincial e comunal, em questões de planejamento territorial, financiamento urbano, gestão pública e gestão e administração territorial de recursos no âmbito de novos instrumentos que capturam a entrada de novos recursos. A gestão desses instrumentos integrados em todos os níveis deve estar vinculada a instrumentos estratégicos, a exemplo do Plano Regional de Planejamento Territorial, como um mecanismo que orienta o desenvolvimento regional com sua descida metropolitana. É desejável, ainda, que esse instrumento seja de natureza vinculativa tanto para os desenvolvedores privados quanto para o restante dos instrumentos de planejamento formulados por instituições públicas.

Um planejamento territorial estratégico eficaz poderia, por um lado, abordar e proteger os municípios rurais que permanecerão fora do conselho de prefeitos das áreas metropolitanas, de modo a garantir os recursos e as capacidades necessárias para o seu desenvolvimento. Por outro lado, poderia ajudar a resguardar que o “interior secundário”, criado entre espaços ou assentamentos humanos menores, não seja afetado pelo desequilíbrio territorial associado à gestão e ao investimento de recursos no território.

Por meio do caso particular de Santiago, também são geradas grandes expectativas em relação ao futuro modelo de governança. Em razão do número de municípios e da falta de coordenação efetiva entre eles, tendo praticamente uma única autoridade territorial comum para seu PRM, será fundamental passar

de uma forma fragmentada de governança para um modelo ou estrutura de governança mais coerente. Embora a ideia de um prefeito maior, isto é, uma estrutura de governo metropolitano, tenha sido rejeitada, a presença da nova autoridade regional e as instâncias de coordenação entre prefeitos podem ser um apoio importante para a coordenação territorial.

Sem dúvida, um dos principais desafios da governança metropolitana em Santiago tem a ver com os altos níveis de desigualdade territorial, cujos indicadores de qualidade de vida urbana variam entre as melhores e as piores comunas de todo o país, concentradas na mesma cidade. A geração de equilíbrios territoriais e a oferta de melhores oportunidades distribuídas adequadamente na região metropolitana implicarão um alto compromisso político de todas as autoridades, superando a mera lógica da competição local por recursos, assim como um avanço nos sistemas de participação ativa e vinculante dos cidadãos que tornam transparente o processo de ação e cocriação entre os diferentes instrumentos de planejamento. Em outras palavras, será necessário usar o modelo de governança, talvez incompleto, como um mecanismo eficaz para a construção de uma forma de governança com objetivos de justiça social e sustentabilidade.

Há, no entanto, questões pendentes que devem ser esclarecidas com relação à conformação das áreas metropolitanas sob a nova legislação, com impacto direto na configuração desigual da Grande Santiago. A lei estabelece que as áreas metropolitanas podem ser constituídas a partir de 250 mil habitantes, juntamente com outras condições de continuidade construtiva ou serviços comuns. Santiago, assim como Concepción e Valparaíso, poderia eventualmente constituir mais de uma área metropolitana (por lei) dentro de um território metropolitano (de fato e por plano regulatório). Se isso for viável,²¹ haveria um sério risco de gerar subáreas ricas que poderiam ser organizadas e ter o benefício da lei que lhes permite coordenar e gerar maior riqueza, em oposição a setores empobrecidos, que veriam diminuir suas possibilidades já limitadas de melhoria, aumentando a segregação e a desigualdade.

Em suma, embora os mecanismos definidos para um novo modelo de governança territorial no nível metropolitano apresentem uma série de desafios e vantagens sobre o que existia antes, será essencial realizar o acompanhamento técnico-político que configurará as diferentes formas de governança que serão instaladas em cada RM. Essa condição é mais crítica no caso de Santiago, devido a seu tamanho, complexidade institucional e ao fato de a cidade ser o centro econômico e de decisão do país – da mesma forma que é um exemplo claro de desigualdade, expresso nas ruas sob o chamado *estallido social*, que aponta para mudanças estruturais, modificando o cenário de governança do país e suas

21. Não existe nenhuma lei que impeça isso.

diferentes escalas. A geração de espaços inclusivos, transparentes e democráticos, entre atores institucionais, do mundo privado e da sociedade civil, reconhecendo suas assimetrias de poder, constitui talvez um dos aspectos cruciais que permitirão avançar nessa busca por mudanças reais.

REFERÊNCIAS

BORJA, J. La ciudad como oferta y la innovación urbanística. *In*: CURSO PARA LA AGENCIA TRANSFORMTERIZA PARA EL DESARROLLO DE LA EUROCIUDAD VASCA, 2002, Donosti, San Sebastián. **Anales...** San Sebastián: AEIE, 2002.

BRESCIANI, L. E.; ORELLANA, A. Una nueva etapa de gobernanza nacional. *In*: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). **Construyendo gobernanza metropolitana**. Washington: BID, 2019. p. 20-21.

CIENFUEGOS, I.; VALENZUELA, E. Aprendizajes desde los pilotajes metropolitanos. *In*: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). **Construyendo gobernanza metropolitana**. Washington: BID, 2019. p. 602-605.

CLOS, J. Conferencia de las naciones unidas sobre la vivienda y el desarrollo urbano sostenible (hábitat III): la nueva agenda urbana. *In*: CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe: conferencias magistrales 2016-2018**. Santiago: NU, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43803/S1700139_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

CONTRERAS, D.; FFRENCH-DAVIS, R. Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973-2010. *In*: CORNIA, G. A. (Ed.). **Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons**. New York: Oxford University Press, 2014. p. 94-117.

DOCKENDORFF, E. La política habita en la ciudad: la descentralización el Estado como requisito de la experiencia democrática de la ciudad. *In*: MORALES, E. L. *et al.* (Eds.). **Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile**. Santiago: Universitaria, 2013. p. 35-40.

FERNANDEZ, A.; VERA, M. The Bachelet presidency and the end of Chile's concertación era. **Latin American Perspectives**, v. 39, n. 4, p. 5-18, 2012.

FERRANDO, F. Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. **Revista de Urbanismo**, n. 18, 2008.

GIMÉNEZ, P.; UGARTE, J. R. (Eds.). **Política Nacional de Desarrollo Urbano**. Santiago: PNUD; Minvu, 2014. v. 4.

GREENE, M.; MORA, R. Las autopistas urbanas concesionadas: una nueva forma de segregación. **ARQ**, n. 60, p. 56-58, jul. 2005.

GREENE, R. Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. **Eure**, v. 31, n. 94, p. 77-95, 2005.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism**. New York: Oxford University Press, 2005.

HEINRICHS, D.; NUISSL, H.; SEEGER, C. R. Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. **Eure**, v. 35, n. 104, p. 29-46, 2009.

HIDALGO, R.; ZUNINO, H. M. La urbanización de las áreas periféricas en Santiago y Valparaíso: el papel de las relaciones de poder en el dibujo de la geografía socioresidencial. **Eure**, v. 37, n. 111, p. 79-105, 2011.

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Síntesis de resultados: censo 2017**. Santiago: INE, 2018.

IRARRÁZVAL, I.; RODRÍGUEZ, J. Descentralización: ¿hacia dónde vamos? **Temas de la Agenda Pública**, v. 13, n. 108, p. 1-18, 2018.

ITURRIAGA, J. **Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas**. 2003. Tese (Mestrado) – Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2003.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian workfare regime in Britain? Reflections on regulation, governance, and welfare state. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v. 27, n. 10, p. 1613-1626, 1995.

_____. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 29-45, 1998.

_____. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.

LÓPEZ, E.; MEZA, D.; GASIC, I. Neoliberalismo, regulación *ad-hoc* de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago. **Revista de Geografía Norte Grande**, n. 58, p. 161-177, 2014.

LUCO, C. A.; CROSSLEY, J. C. M. **Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992-2002**. Santiago: Minvu, 2006.

MATTOS, C. A. de. Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. **Eure**, v. 25, n. 76, p. 29-56, 1999.

_____. Una nueva geografía latinoamericana en el tránsito de la planificación a la gobernanza, del desarrollo al crecimiento. **Eure**, v. 36, n. 108, p. 167-179, 2010.

_____. Santiago en la dinámica de la competitividad urbana. *In*: MATTOS, C. de; BANNEN, P.; FUENTES, L. (Eds.). **Santiago de Chile: una ciudad atractiva para un país competitivo**. Santiago: Estudios Urbanos, 2012. p. 103-130.

_____. **Revolución urbana: Estado, mercado y capital en América Latina**. Santiago: Ril, 2015.

NORRIS, D. F. **Metropolitan governance in America**. New York: Routledge, 2016.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. *In*: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition and collaboration**. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

ORELLANA, A. La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios. **Eure**, v. 35, n. 104, p. 101-120, 2009.

PIERRE, J. **The politics of urban governance**. London: Palgrave Macmillan, 2011.

REYES, M. I. P. Espacios verdes en la comuna de Independencia tribulaciones a partir de un listado municipal y reflexiones varias. **Revista Invi**, v. 15, n. 41, 2000.

_____. Planificación urbana regional y paisaje: impronta de los planes 1960-1994 para Santiago de Chile. **Revista de Urbanismo**, v. 6, 2002.

RODRÍGUEZ, J. *et al.* ¿Perdió el área metropolitana del Gran Santiago su atractivo? Sí, pero no: un examen basado en datos y procedimientos novedosos para la estimación de la migración interna y sus efectos durante el periodo 1977-2013. **Eure**, v. 43, n. 128, p. 5-30, 2017.

RUIZ, C. **De nuevo la sociedad**. Santiago: Lom, 2015.

SABATINI, F.; SOLER, F. Paradoja de la planificación urbana en Chile. **Eure**, v. 21, n. 62, 1995.

SELLERS, J.; HOFFMANN-MARTINOT, V. Gobernanza metropolitana. *In*: CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **La descentralización y la democracia local en el mundo: primer informe mundial**. Barcelona: UCLG, 2008. p. 266-293.

SEREMI MINVU – SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL DE VIVIENDA Y URBANISMO. **Catastro de áreas verdes del área intercomunal de Santiago: informe final**. Santiago: Seremi Minvu, 1997.

_____. **Plan regulador metropolitano de Santiago: ordenanza actualizada diciembre**. Santiago: Seremi Minvu, 2008.

SILVA, E. Capitalist coalitions, the state, and neoliberal economic restructuring: Chile 1973-88. **World Politics**, v. 45, n. 4, p. 526-559, 1993.

SOLIMANO, A. **Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las elites**. Santiago: Catalonia, 2012.

TOHÁ, C. Hacia un gobierno metropolitano: desafíos y propuestas. *In: MORALES, E. L. et al. (Eds.). Chile urbano hacia el siglo XXI: investigaciones y reflexiones de política urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Universitaria, 2013. p. 41-46.

TOMÀS, M. **Metropolitan governance in Europe: challenges and models**. Barcelona: AMB, 2015.

_____. Explaining metropolitan governance: the case of Spain. **Raumforschung und Raumordnung: Spatial Research and Planning**, n. 75, p. 243-252, 2017.

VERGARA-PERUCICH, F. El urbanismo represivo de Pinochet: la violenta neoliberalización del espacio en Santiago. *In: BOHOSLAVSKY, J. P.; FERNÁNDEZ, K.; SMART, S. (Eds.). Complicidad económica con la dictadura chilena: un país desigual a la fuerza*. Santiago: Lom, 2019. p. 335-352.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CHILE. Decreto nº 900, de 31 de octubre de 1996. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL MOP nº 164, de 1991 – Ley de Concesiones de Obras Públicas. **Diario Oficial**, Santiago, 18 dic. 1996.

_____. Ley nº 19.175, de 8 de agosto de 2005. Orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. **Diario Oficial**, Santiago, 8 nov. 2005.

_____. Ley nº 20.500, de 16 de febrero de 2011. Sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. **Diario Oficial**, Santiago, 16 feb. 2011.

_____. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Plan Regional de Ordenamiento Territorial**: contenidos y procedimientos. Santiago: Subdere, 2011.

_____. Ley nº 21.073, de 2 de febrero de 2018. Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales. **Diario Oficial**, Santiago, 22 feb. 2018.

ROJAS, F.; ROBERTSON, C. Chile metropolitano. *In: ROJAS, F.; VERA, F. (Eds.). Construyendo gobernanza metropolitana*. Washington: BID, 2019. p. 22-27.

GOVERNANÇA METROPOLITANA NA COLÔMBIA E SUA APLICAÇÃO PARA O CASO DO VALE DO ABURRÁ¹

Julio Miguel Silva Salamanca²

Manuel Guillermo Bonilla³

1 INTRODUÇÃO

Este documento apresenta os principais elementos de natureza jurídica em torno da constituição das áreas metropolitanas na Colômbia. Na segunda seção, são descritos, de maneira concisa, a evolução normativa relacionada à constituição da área metropolitana e os requisitos estabelecidos para sua formulação. Posteriormente, o conceito de área metropolitana contido no regulamento atual será exposto, bem como o objeto e a natureza legal desta, a fim de descrever as instâncias dos governos locais nos quais o poder de constituir uma área metropolitana está concentrado.

Em seguida, serão descritos os principais aspectos relacionados ao trabalho de planejamento das áreas metropolitanas, bem como os relacionados à gestão e às respectivas estruturas administrativas adotadas pelo conjunto de áreas metropolitanas estabelecidas na Colômbia. Especificamente, as diretrizes de planejamento formuladas para essas áreas serão examinadas, identificando as funções públicas de interesse comum (FPICs) contempladas na estrutura regulatória e desenvolvidas a partir da atual estrutura administrativa.

A seguir, será detalhada a norma relativa às atividades de planejamento e gestão do território que as áreas metropolitanas devem executar para cumprir o conjunto de objetivos estabelecidos para o seu correto funcionamento. Para isso, serão descritos o conjunto de instrumentos de planejamento e seus respectivos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap6>

2. Economista pela Universidade Nacional da Colômbia; especialista em formulação e avaliação de políticas e programas públicos nos setores de desenvolvimento urbano, habitação, água potável, saneamento básico, meio ambiente, desastres naturais, competitividade, produtividade e mercados de trabalho; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. No setor público na Colômbia, foi vice-ministro de habitação, diretor de desenvolvimento urbano no Departamento Nacional de Planejamento (DNP). *E-mail*: <jsilva@economiaurbana.com>.

3. Economista pela Universidade Nacional da Colômbia; pesquisador associado da empresa Urban Economy em questões de desenvolvimento urbano e habitação; e consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da Associação Nacional de Instituições Financeiras (Anif), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do DNP, da Câmara Colombiana de la Construcción (Camacol), da Câmara de Comércio de Bogotá e da Secretaria de Desenvolvimento do Distrito Especial de Bogotá. *E-mail*: <mbonilla@economiaurbana.com>.

conteúdos, assim como a implementação de tais instrumentos em cada área metropolitana constituída. Entende-se que isso faz parte dos poderes que a lei concede às áreas metropolitanas e dos desenvolvimentos autônomos que cada uma delas adota.

Em seguida, serão descritas as competências dos órgãos de administração em relação ao desenvolvimento metropolitano, a natureza da estrutura administrativa das áreas metropolitanas será analisada e, como um todo, será observada sua estrutura institucional em vigor.

Também será dada ênfase à maneira pela qual funcionam as instâncias de participação no processo de planejamento e desenvolvimento das áreas metropolitanas, mais particularmente a maneira como os municípios pertencentes a essas áreas participam da gestão das diferentes dimensões do planejamento para o desenvolvimento metropolitano. Da mesma forma, serão investigados os diferentes níveis de participação dos principais atores metropolitanos (governos locais, associações empresariais, empresas autônomas regionais, sociedade civil e outras formas de organização social). O relacionamento entre o governo nacional (central) e os governos subnacionais em torno do suporte técnico em gerenciamento e planejamento fará parte do desenvolvimento deste texto.

Por fim, a análise das diferentes opções de financiamento para as áreas metropolitanas está contida na Lei nº 1.625, de 2013, que emite o regime que pode ser validado com as evidências apresentadas por cada área metropolitana sobre as fontes de financiamento. Também será analisada a opção de financiamento privado para projetos metropolitanos, bem como os mecanismos, contemplados na Lei da Associação Público-Privada, que permitem o financiamento privado de projetos adequados ao desenvolvimento metropolitano.

2 PRINCIPAIS ELEMENTOS DE NATUREZA JURÍDICA EM TORNO DA CONSTITUIÇÃO DAS ÁREAS METROPOLITANAS DA COLÔMBIA

Um ponto de partida de referência para a análise da evolução da organização político-administrativa do Estado colombiano é a Constituição Política de 1886. Como aspecto central da ordem administrativa do território nacional, a Constituição de 1886 concedeu independência aos departamentos⁴ para a administração de assuntos próprios. Além disso, conferiu-lhes o poder de exercer supervisão administrativa sobre os municípios para planejar e coordenar o desenvolvimento regional e local, assim como a prestação de serviços.

4. Os departamentos são regiões administrativas da Colômbia – algo semelhante aos estados brasileiros, porém sem autonomia política e administrativa, tendo em vista que a Colômbia é um país unitário, e não uma federação.

Com a nomeação que o presidente faria dos governadores e estes últimos para os prefeitos, configurou-se a centralização do poder público, ou seja, o fortalecimento dos poderes do Executivo. Nesta ordem constitucional, a formulação de associações territoriais era altamente improvável.

Oitenta e dois anos depois, a primeira reforma da Constituição Política de 1886 ocorreria por meio do Ato Legislativo nº 1, de 1968, nos aspectos relacionados à ordenação da administração departamental e municipal.

O Ato Legislativo nº 1, de 1986, manteve a independência dos departamentos para a administração de assuntos seccionais, bem como o poder de exercer sobre os municípios a proteção administrativa necessária para planejar e coordenar o desenvolvimento regional e local. Nesse ato legislativo, foi introduzida a possibilidade de estabelecer várias categorias de municípios de acordo com população, recursos fiscais e importância econômica, e indicar diferentes regimes de administração, nos termos a seguir.

Para a melhor administração ou prestação de serviços públicos de dois ou mais municípios do mesmo departamento, cujas relações dão as características de uma região metropolitana como um todo, a lei pode organizá-las como tal, sob autoridades e regime especiais, com seu próprio *status* legal, garantindo uma participação adequada das autoridades municipais na referida organização.

Corresponde às assembleias, por iniciativa do governador, e ouvida anteriormente a opinião dos conselhos dos municípios interessados, para ordenar o funcionamento das entidades assim autorizadas. A lei estabelecerá as condições e normas sob as quais os municípios podem se associar para a prestação de serviços públicos. As assembleias, por iniciativa do governador, podem tornar obrigatória essa associação, de acordo com a lei mencionada, quando a prestação de serviços mais eficiente e econômica o exigir (Colômbia, 1968, tradução nossa).

Conclui-se, então, que o Ato Legislativo nº 1, de 1968, foi o primeiro a declarar a existência de áreas metropolitanas como resultado da organização de dois ou mais municípios, com o objetivo principal de melhorar a administração ou prestação de serviços públicos.

Em 1979, foi emitido o Decreto-Lei nº 3.104, no qual, pela primeira vez na história das regulamentações contemporâneas sobre o uso do solo, foi estabelecido um conjunto completo de regulamentações para as áreas metropolitanas, ditando as regras para sua organização e operação, bem como as disposições sobre financiamento. Em particular, os requisitos foram estabelecidos para que dois ou mais municípios do mesmo departamento pudessem ser constituídos em uma área metropolitana, conforme descrito a seguir.

- 1) De acordo com o conceito do Departamento Nacional de Planejamento, os vários municípios que constituem uma unidade territorial e existem

relações físicas, demográficas, econômicas, sociais e culturais estreitas que requerem seu desenvolvimento integrado e a melhor prestação de serviços públicos.

- 2) Que o conjunto de municípios tenha uma população não inferior a 300 mil habitantes e que a população do município principal não seja inferior a 250 mil habitantes, de acordo com a certificação emitida a esse respeito pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane), com base em projeções populacionais na data de emissão da mesma certificação (Colombia, 1979).

O Decreto-Lei nº 3.104, de 1979, estabeleceu que a administração da região metropolitana ficaria a cargo de um conselho e de um prefeito metropolitano. Da mesma forma, decretou para as áreas metropolitanas as funções de planejamento, prestação de serviços públicos, e aquelas relacionadas à contribuição de valorização, coordenação administrativa e política fiscal.

No planejamento, destacam-se a formulação e a adoção do PIDM para a região metropolitana e o correspondente programa de investimentos setoriais – e, talvez, o mais importante no planejamento urbano: emitir a regulamentação do uso do solo urbano e rural na área e estabelecer os mecanismos e instrumentos de regulamentação e controle que possam ser usados pelas autoridades da área metropolitana ou dos municípios que a compõem. A adoção do plano viário e dos planos diretores de serviço público para a área também estaria entre as principais funções.

A medida mais significativa adotada pelo decreto foi a autorização para operar nas áreas metropolitanas, cujo principal núcleo eram os municípios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga e Pereira, desde que as duas condições indicadas fossem atendidas. O conceito positivo do DNP tem como exigência que o conjunto de municípios apresente uma população não inferior a 300 mil habitantes e que a população do município principal não seja inferior a 250 mil habitantes.

Em seguida, com a emissão do Código do Regime Municipal contido no Decreto-Lei nº 1.333, de 1986, foram ratificadas as disposições do Decreto nº 3.104, de 1979, relativas ao funcionamento, às exigências e às funções do conselho metropolitano.⁵

O escopo mais importante do Decreto-Lei nº 1.333, de 1986, foi propor os meios para a sustentabilidade financeira, indicando, a fim de fornecer às áreas metropolitanas, recursos permanentes que lhes permitissem participar dos diversos programas em favor dos municípios integrantes – uma sobretaxa de 1 por 1 mil

5. Do original, junta metropolitana.

(0,1%) na avaliação cadastral das propriedades localizadas na jurisdição de cada área, que poderia ser aumentada para um limite máximo de 2 por 2 mil (0,2%).

A nova Constituição Política de 1991 declarou a Colômbia como um Estado organizado na forma de uma república unitária, descentralizada e com autonomia de suas entidades territoriais. Estabeleceu, assim, os departamentos, os distritos, os municípios e os territórios indígenas, entidades que mais tarde gozariam de autonomia para administrar seus interesses e dentro dos limites da Constituição e da lei. Agora, corresponderia ao município como entidade fundamental da divisão político-administrativa do Estado prestar serviços públicos e ordenar o desenvolvimento de seu território.

A Constituição de 1991 ratificaria que

quando dois ou mais municípios mantêm relações econômicas, sociais e físicas, que dão todas as características de uma área metropolitana, eles podem se organizar como uma entidade administrativa encarregada de programar e coordenar o desenvolvimento harmonioso e integrado do território colocado sob sua autoridade (Colômbia, 1991, tradução nossa).

De acordo com a Constituição de 1991, corresponderia à Lei Orgânica da Ordenação Territorial

adotar para as áreas metropolitanas um regime administrativo e fiscal especial; garantir a participação adequada das respectivas autoridades municipais; e indicar a maneira de convocar e realizar consultas populares que decidem o vínculo dos municípios. Assim, uma vez concluída a consulta popular, os respectivos prefeitos e conselhos municipais irão protocolar a formação da área e definirão seus poderes, financiamento e autoridades, de acordo com a lei (Colômbia, 1991, tradução nossa).

Na ausência de uma lei orgânica de ordenamento territorial, em 1994 foi emitida a Lei nº 128 – Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas –, mantendo o objeto, a jurisdição e a natureza jurídica das áreas, mas introduzindo novos requisitos para sua constituição, como o fato de motivar a constituição das áreas metropolitanas pelos promotores. Caberia ao secretário convocar uma consulta popular ao texto do projeto de Constituição, entendido como aprovado pelo voto afirmativo da maioria dos votantes.

Em 2013, foi emitida a Lei nº 1.625, de 2013, para o regimento de áreas metropolitanas, revogando a Lei Orgânica nº 128, de 1994. Essa lei é a que atualmente regula a criação de áreas metropolitanas e estabelece a validade do objeto, da natureza, dos poderes e das funções das áreas metropolitanas, definindo as características integradoras dos municípios que a compõem, conforme podemos ver a seguir.

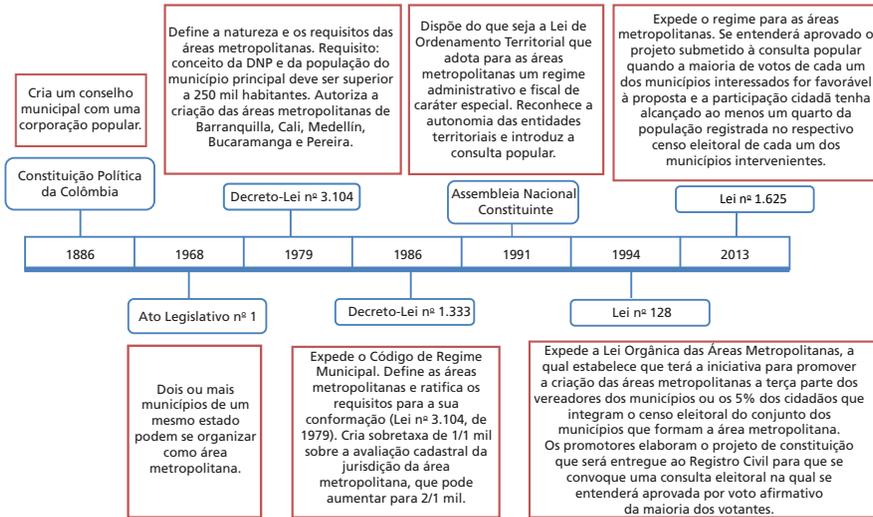
As áreas metropolitanas são entidades administrativas de direito público, compostas por um conjunto de dois ou mais municípios integrados ao redor de um município central, interligados por dinâmicas e inter-relações territoriais, ambientais, econômicas, sociais, demográficas, culturais e tecnológicas que, para a programação e coordenação de seu desenvolvimento sustentável, desenvolvimento humano, ordenamento territorial e prestação racional de serviços públicos requerem uma administração coordenada (Colombia, 2013, tradução nossa).

A Lei nº 1.625, de 2013, define as condições para a constituição das áreas metropolitanas e a relação com os municípios-membros, nos seguintes termos:

- a) terão iniciativa para promover a sua criação os prefeitos dos municípios interessados, um terço dos vereadores dos referidos municípios, 5% dos cidadãos que compõem o censo eleitoral totalizado dos mesmos municípios e os governadores dos departamentos aos quais pertencem os municípios que pretendem integrar uma área metropolitana;
- b) os promotores da região metropolitana elaborarão o projeto de constituição onde for requerido, no mínimo: os municípios que o compõem, o município central e os motivos que justificam sua criação;
- (...)
- e) o projeto submetido à consulta popular será considerado aprovado quando a maioria dos votos de cada um dos municípios interessados for favorável à proposta e a participação do cidadão atingir pelo menos um quarto da população registrada no respectivo censo eleitoral de cada um dos municípios participantes;
- f) concluída a consulta popular, em cada um dos municípios onde o projeto foi aprovado, os respectivos prefeitos e presidentes dos conselhos municipais formalizarão a formação da região metropolitana ou a entrada em uma já existente dentro de um período não superior a trinta dias corridos (Colombia, 2013, tradução nossa).

FIGURA 1

Cronologia da expedição de normas sobre áreas metropolitanas



Elaboração dos autores.

2.1 Diretrizes para o planejamento nas áreas metropolitanas

A Lei nº 1.625, de 2013, culminou com um longo processo de redação de regulamentos que moldou a constituição de áreas metropolitanas na Colômbia. Essa lei estabelece claramente as competências dessas áreas, relacionadas à capacidade de influenciar tanto o desenvolvimento dos municípios que a compõem como o ordenamento do território.

Entre as competências mais importantes sobre o território colocado sob a jurisdição das áreas metropolitanas estão: i) programar e coordenar o desenvolvimento harmonioso, integrado e sustentável dos municípios que a compõem; ii) racionalizar a prestação de serviços públicos pelos municípios que a compõem; iii) executar obras de infraestrutura viária e desenvolver projetos de interesse social na região metropolitana; e iv) estabelecer diretrizes e orientações específicas para o planejamento do território dos municípios que a compõem.

E, de acordo com os poderes mencionados anteriormente, a lei estabelece as funções das áreas metropolitanas, nas quais suas principais execuções se relacionam:

- ao planejamento do desenvolvimento;
- ao ordenamento territorial;
- à formulação de políticas habitacionais;

- à gestão de serviços públicos terrestres e metropolitanos;
- à execução de obras metropolitanas;
- à formulação de políticas regionais de mobilidade;
- ao exercício da função de autoridade de transporte público; e
- à adoção de instrumentos de planejamento e desenvolvimento de transporte metropolitano.

A principal função orbitará em torno da capacidade de contribuir para o planejamento do uso do solo, definindo e regulamentando o que seria designado como fatos metropolitanos, incluídas a formulação e a adoção do Plano Integral de Desenvolvimento Metropolitano (PIDM), com ênfase no componente de planejamento físico territorial como padrão obrigatório aos municípios que compõem a área metropolitana.

Com relação aos poderes para planejar o desenvolvimento do território, a Lei nº 1.625 estabelece que as áreas metropolitanas identificam os fatos metropolitanos para que, conseqüentemente, sejam formulados o PIDM e o Plano Estratégico Metropolitano de Ordenamento Territorial (Pemot). A mesma lei propõe as definições elencadas a seguir.

- 1) Fatos metropolitanos são aqueles fenômenos econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais, físicos, culturais, territoriais, políticos ou administrativos que afetam ou impactam simultaneamente dois ou mais dos municípios que compõem a região metropolitana.
- 2) Planos abrangentes de desenvolvimento metropolitano são uma estrutura estratégica geral de longo prazo, com uma visão metropolitana e regional integrada que permite a implementação de um sistema de coordenação, direção e programação do desenvolvimento metropolitano e estabelece critérios e objetivos comuns para o desenvolvimento sustentável dos municípios em sua jurisdição. Esse marco constitui uma norma de hierarquia mais alta e é decisivo para os planos de ordenamento territorial (POTs), planos de desenvolvimento e outros instrumentos de planejamento em relação aos fatos metropolitanos.
- 3) O Pemot deve conter pelo menos o seguinte, dependendo do modelo de uso do solo: i) definição da estratégia e do sistema de gerenciamento integral da água (coleta, armazenamento, distribuição e tratamento); ii) definição do sistema metropolitano de vias e transporte público urbano (coletivo, misto, maciço, tipo táxi individual); iii) definição do sistema metropolitano de equipamentos; iv) dimensionamento e definição da estratégia de habitação social e prioritária na região

metropolitana e dos instrumentos de gestão fundiária destinados a esse fim; e v) gestão de terras rurais e suburbanas.

- 4) Por sua vez, a formulação do PIDM é composta por: i) definição da visão, da missão e dos objetivos em relação aos fatos metropolitanos e aos poderes concedidos às áreas metropolitanas, bem como políticas, estratégias, programas e projetos por meio dos quais esses objetivos serão alcançados; ii) definição de metas destinadas a alcançar os objetivos e os indicadores que avaliam a gestão do PIDM, com periodicidade mínima de quatro anos; iii) instituição de diretrizes para a localização da infraestrutura de transporte, serviços públicos, equipamentos e espaços públicos em escala metropolitana; iv) definição de áreas de reserva para a proteção de meio ambiente, recursos naturais e paisagem, determinação de áreas estratégicas suscetíveis de serem declaradas como áreas protegidas e estabelecimento de diretrizes para sua execução ou operação, quando definidas como fatos metropolitanos; v) diretrizes físico-territoriais, sociais, econômicas e ambientais relacionadas aos fatos metropolitanos; vi) determinação da estrutura urbano-rural para horizontes de médio e longo prazo; vii) instituição de políticas, estratégias e diretrizes para a localização de programas e projetos de habitação de interesse social em escala metropolitana; e viii) estabelecimento de mecanismos que garantam a distribuição equitativa de encargos e benefícios, gerados pelas regulamentações territoriais e ambientais (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2007).

A Lei nº 1.625, de 2013, além de formular instrumentos de planejamento territorial, avançou na definição dos órgãos de gestão e administração das áreas metropolitanas. Nesse caso, definiu a figura do conselho metropolitano e sua composição, e também indicou os poderes do presidente do conselho metropolitano e do diretor da região metropolitana, enquanto determinava o escopo dos conselhos metropolitanos. A lei estabeleceu que a direção e a administração da região metropolitana ficariam a cargo do conselho metropolitano, do presidente do conselho metropolitano e do diretor apoiado pelas unidades técnicas indispensáveis para o desempenho de suas funções.

Os principais poderes do conselho metropolitano estão relacionados a sua capacidade de planejar o desenvolvimento harmônico, abrangente e sustentável do território, nos seguintes termos:

- declarar os atos metropolitanos de acordo com as disposições da lei;
- adotar o PIDM com uma perspectiva de longo prazo que inclua o componente do planejamento físico territorial, de acordo com as disposições legais vigentes;

- harmonizar o PIDM com o Pemot;
- aprovar a coordenação dos aspectos relacionados aos fatos metropolitanos e ao PIDM;
- declarar de utilidade pública ou interesse social os bens necessários para atender às necessidades previstas no PIDM;
- decretar a cobrança da participação em mais-valias de obras públicas ou a contribuição de avaliação, nos termos da lei;
- adotar políticas de mobilidade metropolitana e instrumentos de planejamento na área de transporte metropolitano a que as respectivas áreas devem estar sujeitas;
- definir as tarifas do serviço de transporte público de acordo com a concorrência; e
- formular recomendações sobre política fiscal e financeira aos municípios que fazem parte da área, buscando especialmente a unificação ou a harmonização integral dos sistemas tributários locais.

Finalmente, os conselhos metropolitanos atuam como assessores para a preparação, a elaboração e a avaliação dos planos da entidade e recomendam os ajustes que devem ser introduzidos. Cada área metropolitana terá um conselho metropolitano de planejamento, e, além disso, poderão ser formados conselhos de mobilidade e transporte, de serviços públicos, de meio ambiente e outros considerados necessários, de acordo com os fatos metropolitanos definidos e as funções atribuídas por lei ou delegadas de acordo com elas.

A elaboração e a subsequente adoção do PIDM, que inclui o componente do planejamento físico territorial e sua harmonização com o Plano Estratégico Metropolitano de Planejamento Territorial, são percebidas como as duas atividades estratégicas mais importantes do arcabouço institucional metropolitano. Ambos os planos resumem a aplicação dos instrumentos de planejamento e gestão territorial, bem como as indicações para harmonizar os planos com as disposições da norma nacional de planejamento urbano.

A Lei nº 1.625 definiu que os atos do conselho metropolitano serão chamados de acordos metropolitanos, nos quais os assuntos que pela Constituição e pela lei serão atribuídos à região metropolitana constituem uma hierarquia mais alta em relação aos atos administrativos municipais dentro de sua jurisdição.

Algo de extrema importância para a tomada de decisões se relaciona ao fato de que os acordos metropolitanos possam ter origem nos membros do conselho metropolitano, no representante legal da região metropolitana, nos conselheiros

dos municípios que o compõem e na iniciativa popular, de acordo com o art. 155 da Constituição Política,⁶ em relação à lista eleitoral.

Em termos de fontes de financiamento para as áreas metropolitanas, a Lei nº 1.625 (art. 28), de 2013, indicou que os aluguéis serão compostos por:

- produto da sobretaxa de 2 por 1 mil na avaliação cadastral dos imóveis localizados na jurisdição da respectiva região metropolitana, de acordo com o art. 317 da Constituição Política;⁷
- porcentagem das contribuições de participação destinadas ao financiamento das funções das áreas metropolitanas estabelecidas pelos acordos municipais, nos termos do art. 25 da Lei nº 1.454, de 2011;⁸
- contribuições, taxas, direitos, tarifas e multas por uso e exploração de recursos naturais renováveis;
- valores arrecadados por meio da contribuição de avaliação para a execução de obras de natureza metropolitana;
- recursos provenientes de taxas, tarifas, direitos, multas ou autorizações que receber no exercício da autoridade de transporte ou de outras autoridades que tenham sido concedidas ou reconhecidas; e
- itens de orçamento destinados à região metropolitana nos orçamentos nacionais, departamentais, distritais, municipais ou das entidades descentralizadas da ordem nacional, departamental, distrital ou municipal.

Como pode ser visto, existem várias fontes de financiamento para o desenvolvimento das atividades atribuídas às áreas metropolitanas, sendo as mais importantes: i) a sobretaxa de 2 por 1 mil na avaliação cadastral das propriedades localizadas na jurisdição da respectiva área metropolitana; e ii) o

6. "Um número de cidadãos igual ou superior a 5% do censo eleitoral existente na respectiva data ou a 15% dos conselheiros ou deputados do país pode apresentar projetos de lei" (Colômbia, 1991, art. 155, tradução nossa).

7. "Somente os municípios podem tributar imóveis. O exposto (...) não impede que outras entidades imponham uma contribuição de avaliação. A lei alocará um percentual desses impostos, que não poderá exceder a média das sobretaxas existentes, as entidades encarregadas de administrar e conservar o meio ambiente e os recursos naturais renováveis, de acordo com os planos de desenvolvimento dos municípios na área de sua jurisdição" (Colômbia, 1991, art. 317, tradução nossa).

8. "Regime tributário especial para as áreas metropolitanas. No desenvolvimento do disposto no art. 319 da Constituição Política, além dos recursos que compõem o patrimônio e a renda das áreas metropolitanas, o projeto de constituição regulado pelo art. 5 da Lei nº 128, de 1994, deve especificar as fontes das contribuições das entidades territoriais que dela farão parte, bem como os percentuais de tais contribuições, de acordo com o disposto no art. 22 da Lei nº 128, de 1994. Nas áreas metropolitanas constituídas até a presente data, cada conselho municipal, por iniciativa de seu prefeito, emitirá um acordo indicando as fontes das contribuições com as quais o respectivo município se compromete para financiar as funções da entidade, como as porcentagens da referida participação. O ato administrativo que constitui uma área metropolitana será considerado uma regra geral obrigatória a qual cada conselho municipal obedecerá ao aprovar o orçamento anual da respectiva entidade membro" (Colômbia, 2011a, art. 25, tradução nossa).

percentual das contribuições de participação destinadas ao financiamento das funções das áreas metropolitanas estabelecidas pelos acordos municipais (art. 25 da Lei nº 1.454, de 2011).

O financiamento da área metropolitana tem maior segurança quando se exercem as funções e os poderes da autoridade ambiental no perímetro urbano (Lei nº 99, de 1993,⁹ e art. 7º da Lei nº 1.625, de 2013). Nesse caso, a área metropolitana obterá recursos da sobretaxa ambiental. Além disso, exerce-se a função de autoridade de transporte público na área de sua jurisdição, e a área metropolitana poderá receber recursos adicionais (art. 7º da Lei nº 1.625, de 2013). O requisito de acesso às funções da autoridade ambiental urbana estabelece que a área metropolitana deve ter uma população superior a 1 milhão de habitantes. Se isso for cumprido na área metropolitana, ela exercerá as mesmas funções atribuídas às corporações autônomas regionais no perímetro urbano.

Uma das características básicas do sistema de financiamento da área metropolitana é que o governo central não é obrigado a alocar recursos para apoiar a execução de projetos metropolitanos, mas também não é proibido financiar projetos baseados em fatos metropolitanos. Em geral, o governo nacional ordena recursos na forma de financiamento às entidades territoriais por meio do Sistema Geral de Participação. Por meio de diferentes ministérios e entidades descentralizadas, é possível fazer investimentos no território, dentro do qual o governo poderia propor projetos de investimento de natureza metropolitana.

A Constituição Política de 1991 estabeleceu as regras de distribuição da renda atual da nação que deveria ser transferida para as entidades territoriais. Considerou-se a necessidade de regulamentar os critérios de distribuição do Sistema Geral de Participação dos departamentos, distritos e municípios, bem como as disposições necessárias para a operacionalização desse sistema, incorporando princípios objetivos a sua distribuição.

Conforme exposto, não existe um fundo nacional de desenvolvimento metropolitano. No entanto, o atual regulamento sobre as áreas metropolitanas (Lei nº 1.625, de 2013) estabeleceu os mecanismos pelos quais elas podem ativar diferentes formas de financiamento sem necessidade de recorrer a fundos nacionais.

O governo nacional pode alocar recursos do orçamento nacional como contrapartida aos recursos da área metropolitana em setores como educação (escolas), água potável (aquedutos) ou transporte (sistema de transporte de massa), desde que seja mostrada a viabilidade pública dos projetos.

9. É feita referência aos requisitos contidos no art. 66 da Lei nº 99, de 1993, que estabelece a competência dos grandes centros urbanos: "Municípios, distritos ou áreas metropolitanas cuja população urbana seja igual ou superior a 1 milhão de habitantes (1.000.000) exercerão dentro do perímetro urbano as mesmas funções atribuídas às empresas autônomas regionais, aplicáveis ao ambiente urbano (...)" (Colômbia, 1993, tradução nossa).

Outra forma de financiamento para as atividades das áreas metropolitanas é aquela estabelecida a partir da inserção da iniciativa privada em obras de interesse público (infraestrutura urbana, prestação de serviços públicos e empreendimentos). A trajetória histórica da participação privada começa com a Constituição Política de 1991, uma vez que, até o início da década de 1990, a prestação de serviços públicos estava a cargo do Estado, geralmente por meio de monopólios públicos nacionais ou municipais, criados para garantir o bem-estar da sociedade.

A Constituição Política de 1991 promoveu reformas econômicas e institucionais de livre mercado, a fim de passar de um Estado comercial para um Estado que regula as ações de investidores privados, um Estado que promove a concorrência e controla a formação de monopólios. Somente em 2009, no entanto, o governo, a partir do documento do Conselho Nacional de Política Econômica e Social (Conpes), define a Associação Público-Privada (APP).

É uma tipologia geral de relacionamento público-privado incorporada em um contrato entre uma organização pública e uma empresa privada para a provisão de bens públicos e serviços relacionados em um contexto de longo prazo, parcial ou totalmente financiado com pagamentos por resultados adiados ao longo do tempo pelo Estado (Conpes, 2009, p. 13, tradução nossa).

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (Lei nº 1.450, de 2011) reconheceu a importância do setor privado para cumprir os objetivos estabelecidos. No capítulo *Competitividade e crescimento da produtividade* do PND, conclui-se que “na Colômbia, ainda é escassa a participação do setor privado no financiamento e desenvolvimento de infraestrutura econômica e social pública” (Colômbia, 2011b, p. 11, tradução nossa).

Para cumprir os objetivos do PND 2010-2014 e aumentar a participação do setor privado em investimentos em infraestrutura, produtivos e sociais, foi promulgada a Lei nº 1.508, de 2012: a Lei das Associações Público-Privadas. É uma estrutura regulatória que incentiva os investidores privados a projetar, construir, operar e manter uma infraestrutura que ofereça serviços públicos de qualidade à população, cuja iniciativa pode ser do setor público ou privado.

A lei colombiana de APP inclui uma novidade, que é permitir que grupos privados apresentem iniciativas de APP ao Estado para o desenvolvimento de infraestrutura pública. Essas iniciativas devem ser analisadas pela entidade pública do Estado responsável pelas funções relacionadas à referida infraestrutura, e definir se a proposta deve ou não ser aceita, a qual deve ser formulada em termos técnicos, legais e financeiros pelo setor privado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Revisado o antecedente normativo relacionado à criação de uma área metropolitana na Colômbia, constatou-se que foi em 1968 (Ato Legislativo nº 1) que a existência de áreas metropolitanas foi declarada pela primeira vez resultado da organização de dois ou mais municípios com o objetivo principal de melhorar a administração ou a prestação de serviços públicos.

A declaração da área metropolitana de 1968 teve que esperar onze anos para que a Lei nº 3.104, de 1979, estabelecesse um regulamento completo para essas áreas ao ditar as regras para sua organização e operação, bem como as disposições sobre financiamento. Em particular, os requisitos foram estabelecidos para que dois ou mais municípios do mesmo departamento pudessem ser constituídos em uma área metropolitana. Da mesma forma, foram formuladas as funções de planejamento e provisão de serviços públicos, aquelas relacionadas à contribuição de valorização e coordenação política administrativa e fiscal.

A Lei nº 3.104 autorizou a constituição de áreas metropolitanas cujo núcleo principal eram os municípios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga e Pereira, desde que estas condições fossem atendidas: o conceito positivo do DNP e a exigência de que o conjunto de municípios deveria ter uma população de, pelo menos, 300 mil habitantes e que a população do município principal não poderia ser inferior a 250 mil habitantes. Como resultado, no início dos anos 1980, foram criadas as áreas metropolitanas do Vale do Aburrá (AMVAs) (Medellín), do Centro Ocidente (Pereira), de Barranquilla e de Bucaramanga.

Com a emissão do Código do Regime Municipal contido no Decreto-Lei nº 1.333, de 1986, foram ratificadas as disposições do Decreto nº 3.104, de 1979, e, pela primeira vez, foram propostos os meios de sustentabilidade financeira, criando uma sobretaxa de 1 por 1 mil (0,1%) na avaliação cadastral dos imóveis localizados na jurisdição de cada área.

Posteriormente, em 1994, foi emitida a Lei nº 128 (Lei Orgânica das Áreas Metropolitanas), mantendo o objeto, a jurisdição e a natureza jurídica das áreas metropolitanas, mas introduzindo novos requisitos para sua constituição: um terço dos vereadores dos referidos municípios ou 5% dos cidadãos que compõem a lista eleitoral total dos mesmos municípios teriam iniciativa para promover sua criação, bem como os prefeitos dos municípios interessados.

Por fim, nessa cadeia de atos normativos, em 2013, foi emitida a Lei nº 1.625, regime para áreas metropolitanas, revogando a Lei Orgânica nº 128, de 1994. Essa lei é a que atualmente regula a criação de áreas metropolitanas e estabelece a validade do objeto, da natureza, dos poderes e das funções dessas áreas. Ela define as principais condições para a constituição das áreas metropolitanas, introduzindo a

consulta popular que tornará a proposta para essa constituição favorável quando a maioria dos votos de cada um dos municípios interessados for favorável e a participação cidadã atingir pelo menos um quarto da população registrada no respectivo cadastro eleitoral de cada um dos municípios participantes.

A Lei nº 1.625 introduz elementos muito importantes relacionados à capacidade da área metropolitana de influenciar tanto o desenvolvimento dos municípios que a compõem como o planejamento do território. Ela incorpora o conceito de fatos metropolitanos com impacto nos POTs, planos de desenvolvimento e outros instrumentos de planejamento. Da mesma forma, institui o que serão doravante os órgãos de governo e a administração das áreas metropolitanas, bem como as novas fontes de financiamento para as áreas metropolitanas.

É evidente que após a Lei nº 1.625, de 2013, nenhuma área metropolitana foi criada, porque acredita-se que essa regra dificulta a constituição de uma área metropolitana, já que o limiar estabelecido exige que a participação cidadã na consulta deve atingir pelo menos um quarto da população registrada no respectivo censo eleitoral de cada um dos municípios participantes.

Relacionado ao exposto, argumentos desfavoráveis são apresentados à constituição das áreas metropolitanas, como os altos custos associados à organização de uma consulta popular, bem como os riscos políticos inerentes ao processo. Com efeito, alcançar a participação cidadã de pelo menos um quarto da população registrada no respectivo cadastro eleitoral de cada um dos municípios participantes implicaria o desenvolvimento de atividades para promover a iniciativa, que inevitavelmente incorreria em altos custos não disponíveis nos orçamentos municipais. Na sua ausência, provavelmente não garantiria a participação de um quarto da população registrada no boletim eleitoral.

Conclui-se, portanto, que a condição imposta pela Lei nº 1.625, de 2013, desencoraja a criação de áreas metropolitanas. Isso é evidente na dificuldade enfrentada por iniciativas em cidades como Cali, Cartagena, Tunja, Armênia, Bogotá e Villavicencio, entre as mais importantes.

Portanto, na Colômbia, atualmente estão sendo discutidas iniciativas para modificar o percentual de participação na conformação de áreas metropolitanas, uma vez que se pensa que o legislador estabeleceu limites mais altos do que o que um prefeito normalmente alcança para ser eleito. A ideia é que, mantendo a figura da consulta popular, a porcentagem de participação cidadã possa ser reduzida, em um ambiente em que a abstenção é alta e em que os prefeitos são às vezes eleitos com números inferiores à porcentagem dos 25% necessários para a constituição de áreas metropolitanas (DNP, 2017).

Também se propõe que, em vez da condição de realizar uma consulta popular como requisito para formar áreas metropolitanas, seja determinado um procedimento de aprovação pelos conselhos municipais – sem deslegitimar os já estabelecidos para a participação adequada das autoridades municipais da região metropolitana nos órgãos administrativos –, bem como as regras de operação e financiamento de comum acordo com o disposto na Lei nº 1.625, de 2013. De fato, essa proposta implica reordenação do atual regulamento (DNP, 2017, p. 11).

Nesse sentido, a discussão atual na Colômbia gira em torno da necessidade de facilitar a constituição de áreas metropolitanas com critérios mais técnicos do que políticos, uma vez que os primeiros dão clareza à necessidade de gerenciar efetivamente as relações funcionais entre municípios.

4 GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA: COLÔMBIA – ESTUDO DE CASO DA AMVA

Esta seção apresenta o estudo de caso da Colômbia: a AMVA. Na primeira parte, é descrita a maneira pela qual a AMVA pôde cumprir as disposições da norma nacional (Lei nº 1.625, de 2013), formando sua própria estrutura orgânica para responder ao objetivo de planejamento do território metropolitano, bem como cumprir as funções atribuídas pela norma nacional.

Em particular, será relatada a maneira como a AMVA se adaptou às suas funções de planejamento, avançando na formulação dos principais planos de desenvolvimento metropolitano e constituindo uma estrutura organizacional muito importante. Tal estrutura denota avanços significativos na governança sobre os mecanismos de produção de informações e na elaboração de diretrizes metropolitanas com amplo impacto entre os municípios associados.

A seção termina com uma segunda parte, na qual são discutidas algumas ideias sobre o que pode ser o ensino dessa área metropolitana para o restante das formações metropolitanas da Colômbia, bem como para a experiência das áreas metropolitanas da América Latina. Destaca-se a importância de formalizar novos mecanismos de relacionamento com os diferentes atores principais nos dez municípios que compõem a AMVA.

4.1 Constituição e tamanho da AMVA

A AMVA é uma entidade administrativa de direito público, com personalidade jurídica, autonomia administrativa, patrimônio próprio e regime administrativo e fiscal especial, autorizado pela Lei nº 3.104, de 1979, e portarias departamentais nºs 34, de 1980, e 61, de 1983.

A AMVA foi criada com o compromisso de consolidar o progresso e o desenvolvimento harmonioso da região metropolitana, com funções de planejamento estratégico – ordenamento territorial, autoridade ambiental, autoridade de mobilidade e transporte público – e de coordenação – na prestação de serviços públicos, no sistema habitacional de interesse social, na execução de obras de infraestrutura viária e na formulação de projetos de interesse metropolitano.

A região metropolitana do Vale do Aburrá reúne dez municípios da sub-região do Vale do Aburrá do departamento de Antioquia. Esses municípios estão ligados entre si por dinâmicas e inter-relações territoriais, ambientais, econômicas, sociais, demográficas, culturais e tecnológicas.

MAPA 1

Municípios da região metropolitana do Vale do Aburrá

Fonte: AMVA.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Sua cidade principal é Medellín (capital do departamento, com 2,4 milhões de habitantes), e os outros membros são (do sul para o norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Envigado, Bello, Copacabana, Girardota e Barbosa.

A região metropolitana está localizada no Vale do Aburrá, a uma altitude média de 1.538 m, e sua população total chegava a 3,4 milhões de habitantes em 2018, de acordo com o censo nacional de população realizado pelo Departamento Administrativo Nacional de Estatística (Dane), que constitui a área mais povoada da Colômbia. A AMVA contribui com aproximadamente 10% do produto interno bruto (PIB) do país.

4.2 Estrutura e governança da AMVA

Como será visto nas próximas subseções, a AMVA atende às características das áreas metropolitanas definidas na Lei nº 1.625, de 2013. A estrutura institucional e os instrumentos para o planejamento do território foram progressivamente formados e adotados pela AMVA nos quase quarenta anos de existência. A história de constituição da AMVA mostra como o consenso político permanente sobre a viabilidade da integração física, econômica, urbana e social dos municípios associados aumenta a capacidade de influenciar o planejamento territorial.

Desde a sua existência, a AMVA definiu sua própria estrutura regulatória para gerenciar a administração de suas funções. Uma figura de natureza normativa e indicativa denominada acordos metropolitanos contribuiu para isso e contém as decisões que a AMVA toma em matéria de administração e execução das funções atribuídas como área metropolitana, consagradas na principal função do conselho metropolitano.

Os acordos metropolitanos concedem institucionalidade à AMVA e estabelecem as várias decisões regulatórias em todos os assuntos sujeitos a planejamento e que regulam a gestão do território metropolitano.

A partir dos acordos metropolitanos, são gerenciados os aspectos ambientais e de transporte mais importantes, como também são determinados os orçamentos anuais de receitas e despesas. Também é estabelecido o Plano Operacional Anual de Investimento, em que são adotadas as diretrizes e as determinações sobre a gestão do espaço público urbano verde, as taxas para o SITVA e o Plano Abrangente de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, e são tomadas as decisões administrativas mais importantes.

Por exemplo, o ato administrativo mais relevante para o exercício da gestão da administração metropolitana é o Acordo Metropolitano nº 10, de 2013,¹⁰ pelo qual os estatutos da AMVA são atualizados, modificados e adotados.

10. Disponível em: <<https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/arboll/113761.htm>>.

Esse acordo metropolitano é de extrema importância, pois define os aspectos centrais da governança da AMVA, associados aos poderes e às funções que lhe são atribuídos, tais como:

- programar, planejar e coordenar o desenvolvimento harmonioso, integrado e sustentável da região dos municípios que integram a área;
- racionalizar a prestação de serviços públicos pelos municípios que compõem a área;
- realizar obras de infraestrutura viária e desenvolver projetos de interesse social na região metropolitana do Vale do Aburrá; e
- estabelecer diretrizes e orientações específicas para a ordenação territorial dos municípios da jurisdição, a fim de promover e facilitar a harmonização de seus planos de planejamento territorial.

Segundo a Lei nº 1.625 (art. 7º), esse acordo metropolitano determina as funções da AMVA, entre as quais as mais relevantes são as seguintes:

- regular os fatos metropolitanos, de acordo com o disposto na lei;
- formular e adotar o PIDM com uma perspectiva de longo prazo, incluindo o componente do planejamento físico territorial;
- formular e adotar o PIDM, em consonância com os planos nacionais de desenvolvimento e os das entidades territoriais;
- formular e adotar o Pemot, que será a estrutura a que os municípios da AMVA devem aderir, ao adotar planos de uso do solo;
- executar obras de natureza metropolitana, de acordo com as disposições do Pemot;
- exercer as funções e os poderes da autoridade ambiental no perímetro urbano, de acordo com o disposto na Lei nº 99, de 1993;
- formular a política de mobilidade regional, no âmbito do Pemot, e exercer a função de autoridade de transporte público na área de sua jurisdição;
- formular e adotar instrumentos para o planejamento e desenvolvimento do transporte metropolitano, no âmbito do Pemot; e
- promover programas e projetos de natureza social no âmbito da gestão pública metropolitana, em questões de saúde, educação, cultura, saneamento ambiental básico, recreação e esporte, estrutura produtiva, criação de emprego e políticas populacionais relevantes para o nível supramunicipal.

O Acordo Metropolitano nº 10, de 2013, que adota os estatutos da AMVA, também estabelece a estrutura e as funções dos órgãos de direção e administração, e determina que a autoridade máxima da AMVA é o conselho metropolitano, presidido pelo prefeito de Medellín (cidade central).

Por fim, a região metropolitana do Vale do Aburrá terá instâncias assessoras para a recomendação de ajustes, elaboração, avaliação de planos e programas da entidade, denominados conselhos metropolitanos. Além disso, existirão pelo menos os seguintes conselhos metropolitanos: o de planejamento, o de transporte público, o de habitação e o ambiental metropolitano. Na conformação dos conselhos metropolitanos, nota-se uma maior diversificação da participação da sociedade civil e de organizações de caráter público e misto.

Após analisar a estrutura dos órgãos de direção e administração da AMVA, conclui-se que não há menção específica nos estatutos respectivos que organizam o conselho metropolitano que promova a participação social e empresarial da sociedade civil ou de movimentos sociais. Assim, deve-se interpretar que o conselho metropolitano e seus órgãos de governo e administração são os únicos mecanismos com poderes para gerenciar o escopo e as funções da AMVA.

Um elemento crucial nesse contexto é o nível de autonomia da AMVA, uma vez que as questões atribuídas à região metropolitana do Vale do Aburrá não estão sujeitas às disposições da Assembleia Departamental nem do governo de Antioquia. Além disso, em nenhum caso os atos expedidos pela região metropolitana do Vale do Aburrá, dado seu *status* de instância de planejamento e gestão, podem violar a autonomia dos municípios que o compõem.

De acordo com os resultados de um estudo do DNP (2017), há uma sinergia muito positiva entre os conselhos setoriais metropolitanos, o conselho metropolitano e a maneira como os projetos a serem aprovados são discutidos primeiramente nos conselhos e, posteriormente, pelo conselho maior. Existem duas maneiras de discutir e formular projetos: do município para a área (microprojetos) e da área para o município (macroprojetos).

Quando são macroprojetos, a região metropolitana os prepara, mas busca-se que os resultados desses projetos impactem positivamente vários municípios. Quando são microprojetos, após o estabelecimento de diretrizes pela região metropolitana, os municípios formulam os projetos e orçamentos e os enviam para a região metropolitana.

Durante o processo de formulação, a área coloca sua equipe técnica a serviço e, assim, os técnicos (da área e do município) se reúnem para definir os orçamentos e as especificações do projeto. Quanto aos recursos para microprojetos, em alguns casos é uma combinação de recursos locais e metropolitanos e, em

outros casos, é a área metropolitana que gerencia os recursos. Todos os projetos estão vinculados aos planos de desenvolvimento municipal e da área ao plano abrangente de desenvolvimento metropolitano. Uma vez aprovado o projeto, existem dois supervisores no processo de execução, um da região metropolitana e outro do município.

Da mesma forma, os municípios destacam de maneira positiva o apoio técnico recebido pela AMVA, tanto na formulação quanto na execução dos projetos, e também os pareceres técnicos prestados sobre os processos de atualização dos POTs realizados em alguns municípios. É por esse motivo que os municípios pertencentes à AMVA consideram que a gestão realizada pela área metropolitana tem sido boa e geralmente percebem que pertencer a ela representou benefícios para cada um deles.

4.3 Instrumentos de planejamento e gestão na AMVA

De acordo com o definido na Lei nº 1.625, de 2013, as áreas metropolitanas devem formular um plano de desenvolvimento metropolitano abrangente e um Pemot. O Contrato nº 10, de 2013, determina as funções da AMVA, e as descritas a seguir, em termos de planejamento, além de identificar e regular fatos metropolitanos, estão entre elas.

- 1) Formular e adotar o PIDM com uma perspectiva de longo prazo, incluindo o componente do planejamento físico territorial, de acordo com as disposições legais vigentes.
- 2) Formular e adotar o Pemot, que será a estrutura a que os municípios da AMVA devem aderir ao adotar planos de uso da terra (Alcaldía de Medellín, 2013).

Atualmente, a AMVA possui o PIDM, que é, por lei, o instrumento fundamental para operar esses esquemas associativos, pois estabelece a visão, a missão e as formas de operar para lidar com soluções para os problemas e as necessidades identificados no território.

Assim, estabelece-se que o planejamento estratégico na região metropolitana é regido pelo que é declarado e acordado no PIDM, considerado nas diretrizes para a sub-região e o território metropolitano. Também define claramente programas e projetos de caráter metropolitano e dirige o cumprimento das funções da AMVA como entidade de planejamento, autoridade ambiental urbana nos dez municípios associados e autoridade de transporte em massa e metropolitano.

É importante observar que o PIDM, em seus projetos estratégicos e na formulação de objetivos e estratégias, segue as instruções definidas no acordo sobre as diretrizes de planejamento territorial metropolitano (Acordo

Metropolitano nº 15, de 2006). Além disso, baseia-se em planos setoriais que têm relação direta com a organização territorial da região metropolitana do Vale do Aburrá: i) Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos; ii) Plano Diretor de Espaços Verdes Urbanos da AMVA; iii) formulação do Plano Diretor de Mobilidade para a região metropolitana; e iv) Plano de Gerenciamento e Organização da Bacia do Rio Aburrá, a estratégia de gerenciamento do Parque Central de Antioquia (PCA).

Por sua vez, o Pemot continua, em 2019, sua etapa de avanços no diagnóstico e na formulação. O Pemot foi definido como um exercício de planejamento territorial com uma abordagem sistêmica e a favor da sustentabilidade, que buscará harmonizar os planos de planejamento dos dez municípios com relação a questões estratégicas.

Segundo as próprias autoridades municipais, o Pemot é um plano estratégico que traça a rota e o modelo de ocupação desses dez municípios para atingir territórios integrados e, assim, ter uma área metropolitana sustentável no futuro. O objetivo fundamental é alcançar a harmonização dos POTs dos dez municípios, levando em consideração a existência de relações no nível territorial em questões como estrutura natural, serviços públicos, sistemas de mobilidade e estruturas sociais e econômicas. O objetivo é definir um modelo de ocupação que permita a harmonização do território metropolitano e regional.

Até o momento da formulação, o Pemot teve a participação de setores competentes com as questões de ordenamento territorial metropolitano: escritórios municipais, conselhos municipais, conselhos e coletivos ambientais, conselhos de planejamento territorial, mídia alternativa de comunicação, academia, governo de Antioquia, Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (Andi), conselho metropolitano de planejamento, administração e equipe profissional da região metropolitana.

Em resumo, a estratégia visa implementar a articulação do planejamento e gerenciamento do desenvolvimento com base nos conteúdos e recomendações contidos no PIDM, em um cenário de planejamento no qual as diretrizes do Pemot, embora estejam sendo elaboradas, incluem aspectos importantes para a sustentabilidade, como:

- definição da estratégia e do sistema de gestão abrangente da água;
- estabelecimento do sistema metropolitano de rodovias e transporte público urbano;
- determinação do sistema de equipamentos metropolitanos;

- dimensionamento e definição da estratégia de habitação social e prioritária na região metropolitana e dos instrumentos de gestão fundiária destinados a esse fim; e
- ordenamento de terras rurais e suburbanas.

Por fim, nos referimos ao *Plano de Gerenciamento 2016-2019: territórios integrados*, considerado um documento estratégico de curto e médio prazo, que serve como uma diretriz para orientar e coordenar o planejamento e o gerenciamento metropolitano. O foco de atenção do plano de gestão é a consolidação de territórios integrados no Vale do Aburrá, que deve estar em sintonia com a visão prospectiva definida no *Plano Integral de Desenvolvimento Metropolitano 2008-2020: rumo à integração regional sustentável*. Assim, o principal objetivo do Plano de Gestão 2016-2019 é “alcançar um alto nível de coordenação e acordo para o desenvolvimento sustentável, a equidade humana e territorial, a convivência e a paz no território metropolitano” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2016, tradução nossa).

Esse plano de manejo, em correspondência com as diferentes diretrizes estratégicas estabelecidas no PIDM, propõe a consolidação da integração territorial e a articulação de diferentes atores, instâncias, instrumentos, estratégias e esforços de planejamento formulados na região metropolitana.

O Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019 está estruturado em seis linhas estratégicas e quatro eixos transversais ao planejamento territorial, conforme a seguir.

QUADRO 1 Seis linhas estratégicas

Linha 1: planejamento e gestão para a equidade	Linha 2: qualidade ambiental e desenvolvimento sustentável	Linha 3: mobilidade sustentável, segura e amável
Linha 4: seguridade, convivência e paz	Linha 5: suporte institucional, gestão e cooperação	Linha 6: comunicação pública e mobilidade social

Elaboração dos autores.

QUADRO 2 Quatro eixos transversais

Alienação com o planejamento nacional e departamental	Diretrizes metropolitanas	Articulação integral com o planejamento dos territórios com o Vale do Aburrá	Compromissos éticos universais (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS)
---	---------------------------	--	---

Elaboração dos autores.

As FPICs são mais bem identificadas no Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019. O plano parte da consideração de que existem

problemas ambientais locais e regionais comuns – poluição do ar, água, mudanças climáticas e adaptação a ele –, e nos quais a AMVA encontra uma linha estratégica para seu desempenho.

Além disso, os municípios associados precisam repensar, estruturar e integrar sistemas de mobilidade com uma perspectiva ambiental, uma vez que o setor de transportes representa uma das áreas com maior impacto na melhoria da qualidade ambiental (em especial do ar), bem como na economia e no acesso aos territórios integrados. Portanto, propõe-se a implementação de sistemas de mobilidade ativos e sustentáveis, apoiados na rede de meios que compõem o Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA): o metrô, o *metro cable*, o bonde, entre outros, que fazem parte de um sistema que nutre e complementa o transporte em todo o país e do Vale do Aburrá.

O Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019, baseado nas seis linhas estratégicas, é encarregado de gerenciar o consentimento livre, prévio e informado (CLPI), estabelecendo os objetivos e programas associados a cada linha, conforme mostrado a seguir.

- 1) Planejamento e gestão da equidade: promover a equidade humana e territorial, a melhoria do *habitat* afetivo e efetivo, e articulação, programação e coordenação adequadas do desenvolvimento harmonioso, integrado e sustentável do território metropolitano.
- 2) Qualidade ambiental e desenvolvimento sustentável: fortalecer a função de autoridade ambiental da entidade, com base na articulação interinstitucional sobre gestão da qualidade ambiental, para garantir a sustentabilidade no uso e na exploração dos recursos naturais pela sociedade metropolitana, ao mesmo tempo que é promovida uma cultura de apropriação e cuidado do território habitado, bem como o atendimento de demandas no Vale do Aburrá.
- 3) Mobilidade sustentável, segura e amigável: articular a gestão institucional para promover o diálogo e as ações conjuntas concertadas, buscando consolidar uma mobilidade eficiente, equitativa, sustentável e segura a partir da integração de diferentes modos de transporte no Vale do Aburrá, além de promover uma cultura cidadã responsável diante de suas decisões de mobilidade e viagens no território metropolitano.
- 4) Segurança, coexistência e paz: articular esforços institucionais, públicos e privados, com a vontade e a colaboração dos cidadãos metropolitanos, para aumentar a capacidade efetiva de resposta diante de informalidades, ilegalidades e violências recorrentes, a fim de promover uma aliança

social inclusiva e participativa pela segurança, coexistência, reconciliação e construção da paz nos territórios integrados do Vale do Aburrá.

- 5) Apoio institucional, gestão e cooperação: gerar processos de articulação das ações que contribuem para soluções de equidade social e territorial, apoiando os processos de desenvolvimento gerencial da região metropolitana e dos municípios por meio de processos de apoio e cooperação e alianças.
- 6) Comunicação pública e mobilização social: promover um processo de comunicação pública e mobilização social que favoreça o relacionamento e o diálogo permanente entre os diferentes atores envolvidos no desenvolvimento do Vale do Aburrá para a geração de acordos comuns de ação e transformação positiva de nossas condições de vida.

O Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019 define seis linhas estratégicas nas quais o investimento é focado por meio de programas estratégicos, que orientarão o desenvolvimento e a implementação de projetos e ações nos territórios integrados do Vale do Aburrá. As seis linhas implantadas em 36 programas destinaram uma quantia, em pesos, de 1,1 bilhão (US\$ 345.390.971) em recursos.

TABELA 1
Investimento por linhas estratégicas do Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019

Linhas estratégicas	Valor (pesos)	Valor (US\$)
L1: planejamento e gestão para a equidade	198.741.207.693	62.718.525
L2: qualidade ambiental e desenvolvimento sustentável	233.378.889.356	73.649.445
L3: mobilidade sustentável, segura e amável	543.795.000.000	171.610.210
L4: seguridade, convivência e paz	39.750.000.000	12.544.260
L5: suporte institucional, gestão e cooperação	53.952.902.951	17.026.396
L6: comunicação pública e mobilização social	24.850.000.000	7.842.135
Total	1.094.468.000.000	345.390.971

Fonte: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2016).

Em resumo, o PIMD, juntamente com o Plano de Gerenciamento de Territórios Integrados 2016-2019, fornece os elementos básicos para o planejamento territorial dos municípios associados nos quais as FPICs são implementadas na AMVA.

4.4 Apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento na AMVA

O Acordo Metropolitano nº 10, de 2013, em seu capítulo *Patrimônio e renda* (art. 44), indica que a renda da AMVA será constituída por:

- produto da sobretaxa de 2 por 1 mil na avaliação cadastral das propriedades localizadas na jurisdição da AMVA;
- percentual das contribuições de participação destinadas ao financiamento das funções da região metropolitana do Vale do Aburrá, que devem estabelecer os acordos municipais (art. 25 da Lei nº 1.454, de 2011);
- contribuições, direitos, taxas e multas por uso e exploração de recursos naturais renováveis;
- valores arrecadados, que serão utilizados para a execução de obras de natureza metropolitana;
- recursos provenientes de taxas, tarifas, direitos, multas ou permissões que receber no exercício das autoridades de transporte, meio ambiente ou outras autoridades que tenham sido concedidas ou reconhecidas;
- itens de orçamento destinados à AMVA no orçamento nacional, departamental, distrital, municipal ou descentralizado da ordem nacional, departamental, distrital ou municipal; e
- recursos provenientes da participação em ganhos de capital gerados pela execução de obras realizadas na região metropolitana do Vale do Aburrá, de acordo com o Plano Global de Desenvolvimento Metropolitano e de acordo com as leis em vigor (Alcaldía de Medellín, 2013).

Para garantir a contribuição dos municípios associados à área metropolitana, no art. 9 do mencionado acordo metropolitano – que regula as relações entre a região metropolitana do Vale do Aburrá e os municípios que o compõem –, fica estabelecido que ele corresponde a cada conselho municipal por iniciativa de seu prefeito para emitir um acordo no qual fontes e porcentagens são indicadas das contribuições com as quais o respectivo município se compromete com o financiamento das funções da região metropolitana do Vale do Aburrá, em conformidade com o disposto nas leis nºs 1.454, de 2011, e 1.625, de 2013.

Como autoridade ambiental, a AMVA recebe os recursos: i) de sobretaxa ambiental; e ii) de autoridade ambiental urbana.

A análise do orçamento de renda e recursos da AMVA (Acordo Metropolitano nº 17, de 2017) indica que, do orçamento total de 334,804 milhões de pesos, os recursos obtidos por ser uma autoridade ambiental representam 65,5% da receita total para o período de 2018.

TABELA 2
Orçamento de renda e recursos de capital da AMVA (2018)

Tipos de recurso	Ingressos correntes (1 mil pesos)	Ingressos de capital (1 mil pesos)	Total de arrecadação (1 mil pesos)	US\$	Fontes (%)
Recursos ambientais	204.171.800	14.978.000	219.149.800	67.435.895	65,5
Recursos de livre destinação	95.755.200	5.055.000	100.810.200	31.020.909	30,1
Recursos de taxas retributivas e taxas de uso	7.164.000	4.559.000	11.723.000	3.607.354	3,5
Cofinanciamento	-	3.121.000	3.121.000	960.382	0,9
Total de apropriação de recursos	307.091.000	27.713.000	334.804.000	103.124.540	100,0

Fonte: Alcaldía de Medellín (2019).

Note-se que os recursos da AMVA são obtidos de fontes associadas à intervenção territorial descrita e que o governo nacional não aloca nenhum orçamento que possa aumentar a renda atual. Nesse sentido, pode-se afirmar que o governo nacional não transfere recursos que poderiam ser utilizados para financiar investimentos no nível territorial em que a AMVA atua.

Uma análise da evolução da renda das áreas metropolitanas constituídas na Colômbia indica que a AMVA aplica 71,2% da receita, seguida pela região metropolitana de Bucaramanga, com 10,1%, e pela região metropolitana de Barranquilla, com 10,5%. As razões para o maior volume de renda da AMVA são explicadas com base em uma autoridade ambiental e na contribuição diligente dos municípios associados.

TABELA 3
Evolução da renda total das áreas metropolitanas (2010-2016)
(Em milhões de pesos constantes)

Área metropolitana	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Total (US\$ milhões)	%
Vale do Aburrá	277.596	252.400	236.949	339.062	432.260	433.098	357.091	2.328.456	776,2	71,2
Bucaramanga	20.809	15.939	24.808	62.212	58.808	82.783	65.747	331.106	110,4	10,1
Barranquilla	34.028	55.247	46.637	52.920	24.681	84.211	44.251	341.975	114,0	10,5
Centro Occidente	32.604	31.985	29.492	28.004	28.745	30.685	31.705	213.220	71,1	6,5
Cúcuta	2.759	4.024	10.433	16.693	5.573	8.927	3.732	52.141	17,4	1,6
Valledupar	0	0	0	0	690	485	562	1.737	0,6	0,1
Total	367.796	359.595	348.318	498.890	550.756	640.189	503.089	3.268.633	1.090	100,0

Fonte: DNP (2017).

Tampouco existe um fundo orçamentário estadual para apoiar as atividades da AMVA. Como pode ser visto na legislação nacional (Lei nº 3.526, de 2013), não há disposições que digam que o Estado tenha compromissos orçamentários

com as áreas metropolitanas estabelecidas na Colômbia e que não existe uma regra que force o Estado a formular instrumentos de financiamento para atividades realizadas por essas áreas.

Por fim, não está claro que existam iniciativas privadas que visem complementar o exercício de investimento nos próprios programas de desenvolvimento territorial da AMVA. O principal desafio do financiamento metropolitano está na necessidade de diversificar suas fontes de financiamento, diferentes das fontes convencionais, visto que estas limitam o grau de investimento em comparação com a magnitude das propostas de uma ordem metropolitana. Por enquanto, não se sabe se a AMVA poderia promover opções como parcerias público-privadas que possivelmente trariam maiores oportunidades de investimento do setor privado, especialmente no campo da infraestrutura.

5 CONCLUSÕES

A Lei nº 1.625, de 2013, forneceu às áreas metropolitanas instrumentos para influenciar tanto o desenvolvimento dos municípios quanto o planejamento do território é feito. Permitiu, ainda, a incorporação do conceito de fatos metropolitanos com impacto nos planos de uso do solo, planos de desenvolvimento e outros instrumentos de planejamento. Da mesma forma, definiu os órgãos de direção e administração nas áreas metropolitanas, bem como suas novas fontes de financiamento.

É evidente que após a emissão da Lei nº 1.625, de 2013, não foram criadas novas áreas metropolitanas, em parte porque a referida norma dificulta a constituição de uma região metropolitana. Deve-se atentar que o limiar estabelece que a participação cidadã da consulta deve atingir pelo menos um quarto da população registrada no respectivo registro eleitoral de cada um dos municípios participantes.

Como ilustrado, a estrutura institucional da AMVA está contida nos chamados acordos metropolitanos, que garantem as várias decisões que regulam a gestão do território metropolitano. E é por meio desses acordos que a AMVA gerencia os aspectos ambientais mais importantes, como transporte, orçamento anual de aluguéis e despesas, e estabelece as taxas do SITVA. Além disso, é adotado o Plano Abrangente de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, e as decisões administrativas mais importantes são tomadas.

Observou-se também como os planos estratégicos fornecem os elementos básicos para a ordenação territorial dos municípios associados nos quais as FPICs na AMVA são implementadas. Constatou-se que o conjunto de disposições de natureza metropolitana se expressa em mecanismos que regulam a ordenação territorial, ao mesmo tempo que promovem circuitos de coordenação entre

o conjunto de autoridades municipais que propõem objetivos e metas de desenvolvimento comuns aos municípios associados para a área metropolitana.

A existência de certos órgãos de decisão (conselho metropolitano, diretoria de área metropolitana e comitês consultivos) possibilita a coordenação de estratégias, programas e projetos de desenvolvimento metropolitano nas diferentes áreas do desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental do grupo de municípios que fazem parte da área metropolitana.

Os órgãos de decisão estabelecidos viabilizam a participação dos diferentes atores municipais e metropolitanos e asseguram a comunicação do andamento dos principais planos de desenvolvimento da ordem metropolitana.

Uma característica marcante da institucionalidade da AMVA é o baixo nível de relacionamento com o estado central da Colômbia. As instituições da AMVA mostram que são capazes o suficiente de gerenciar o desenvolvimento do território, composto por dez municípios. Seu grau de autossuficiência financeira lhe dá independência para desenvolver as principais estratégias de desenvolvimento territorial.

A AMVA é, sem dúvida, a organização metropolitana mais avançada da Colômbia em termos do esquema associativo adaptado à Lei nº 3.526, de 2013, com objetivos totalmente definidos para o gerenciamento do uso da terra e com uma estrutura administrativa funcional no interesse dos dez municípios associados.

Sua organização em diferentes níveis administrativos (conselho metropolitano, diretoria de área metropolitana, subdireções temáticas e administrativas e conselhos consultivos), no contexto de uma estrutura que regula as funções de cada órgão administrativo, faz da AMVA uma instituição focada em planejamento da ordenação territorial em uma extensa área na qual dez municípios se estabelecem.

É claro que existem mecanismos de coordenação que tornam a estrutura administrativa da AMVA funcional para os interesses e necessidades das administrações locais dos municípios associados. A representação dos municípios associados à AMVA em órgãos de administração, como o Conselho de Administração, significa que seus interesses estão totalmente representados no esquema associativo, e as decisões sobre os aspectos mais importantes do desenvolvimento metropolitano são tomadas com base em sua representação.

Os principais instrumentos de planejamento descritos abrangem o diagnóstico dos dez municípios participantes e permitem que decisões de investimento sejam associadas a impactos territoriais no conjunto de municípios associados.

Pode-se afirmar que a governança metropolitana na AMVA está edificada sobre mecanismos de planejamento e concertação que estabelecem a representação dos territórios, respeitando os sistemas de planificação municipal, contribuindo com assistência técnica e observando os diferentes sistemas de planificação existentes na função de escalas de integração dos municípios da área metropolitana.

Esses níveis de governança metropolitana dependem mais do sistema de representação local do que dos sistemas de representação nacional. Em outras palavras, a governança estabelecida na AMVA baseia-se mais nos níveis de representação funcional dos municípios associados do que na formação de mecanismos de coordenação com os diferentes níveis da ordem nacional do Estado. É por isso que a AMVA é mais identificada com um desenvolvimento territorial do que com um desenvolvimento nacional.

Um dos principais desafios da governança metropolitana é expandir a margem de participação para os diferentes atores que se revelam decisivos na evolução dos aspectos econômicos, sociais e ambientais dos territórios associados. Uma maior participação do setor privado e de associações da sociedade civil poderia promover novos arranjos institucionais e maior pluralidade na tomada de decisões que vão além do estritamente considerado planejamento urbano e admitem a oportunidade de acrescentar visões de desenvolvimento territorial da perspectiva do desenvolvimento local dos dez municípios associados.

Nessa ordem de ideias, para o caso colombiano, é aconselhável discutir se as decisões do conselho metropolitano são suficientes para melhorar a assembleia territorial entre os diferentes parceiros, embora seja necessário expandir a margem de participação para visões de desenvolvimento territorial mais diversificado e inclusivo.

Por isso, é de extrema importância incorporar a visão de desenvolvimento da perspectiva do cidadão e em termos de suas aspirações na provisão de direitos fundamentais, como o acesso à moradia em ambientes de sustentabilidade urbana. O esforço deve ser orientado para promover as maneiras pelas quais os objetivos da provisão de moradias estão institucionalmente ligados aos propósitos do desenvolvimento urbano e regional.

Os níveis desiguais de desenvolvimento que os diferentes municípios implicam indicam que é necessário fornecer informações sobre as lacunas sociais, econômicas e territoriais, para iniciar ações metropolitanas que proponham a redução da desigualdade, por exemplo, nos níveis de atenção à saúde, à provisão de infraestrutura educacional e à infraestrutura viária.

Em relação à governança fiscal e tributária, o município de Medellín poderia prestar assistência técnica para a modernização das informações cadastrais

nos diferentes municípios, como uma alternativa para fortalecer os sistemas tributários locais.

Cabe ao nível superior da administração metropolitana melhorar as capacidades técnicas e políticas dos municípios associados em relação ao planejamento da ordenação territorial. Assim, embora exista uma formulação para o desenvolvimento metropolitano, será necessário atender às necessidades de qualificação e treinamento técnico exigidas pelo trabalho de planejamento do território em cada município. Por exemplo, é necessário abordar a análise de risco associada aos planos de mitigação que permitem controlar o efeito negativo de eventos naturais.

A AMVA conseguiu formular um modelo regulatório que reforça suas capacidades de governança metropolitana, mas será necessário continuar sua construção nos outros territórios, incluindo vários atores sociais que até agora não foram levados em consideração. Em resumo, será necessário consolidar o modelo de governança, expandindo os processos de participação na tomada de decisão nas três instâncias da organização metropolitana: sociedade civil, governos locais e setor privado.

O maior desafio para o futuro é melhorar o modelo de governança metropolitana, ampliando o número de atores sociais e incentivando uma maior contribuição da ordem local na construção de uma visão abrangente do desenvolvimento territorial. Sempre será necessário ativar múltiplos espaços de diálogo, consulta, planejamento e coordenação, além dos mecanismos de gestão estabelecidos nos regulamentos nacionais e metropolitanos. Além disso, é preciso desenvolver iniciativas paralelas, processos, instrumentos e espaços de diálogo que promovam uma visão metropolitana mais inclusiva.

Todos os aspectos anteriores requerem uma agenda de pesquisa acadêmica que, a partir de uma análise completa das características físicas, sociais, ambientais e econômicas do território, proponha novas trajetórias de integração territorial. O objetivo principal é reduzir as diferenças entre os municípios associados, a fim de tornar a região metropolitana uma oportunidade para o desenvolvimento territorial mais ligada ao desenvolvimento territorial nacional e, é claro, com relações mais permanentes com as mudanças no contexto latino-americano e mundial.

REFERÊNCIAS

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano nº 10, de 2013. Por medio del cual se modifican y adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. **Gaceta Oficial**, n. 4174, jul. 2013.

_____. Acuerdo Metropolitano nº 17, de 2017. Per el cual se establece el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos y el Plan Operativo Anual de Inversiones para la vigencia fiscal 2018. **Gaceta Oficial**, n. 4635, 2019.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **2008-2020 Metrópoli: hacia la integración regional sostenible**. Medellín: Área Metropolitana de Valle del Aburrá, 2007.

_____. **Plan de Gestión 2016-2019: territorios integrados**. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2016.

COLOMBIA. Acto Legislativo nº 1, de 1968. Por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. **Diario Oficial**, n. 32673, dic. 1968.

_____. Decreto nº 3.104, de 1979. Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 35432, 1979.

_____. Constitución Política de Colombia 1991. **Gaceta Constitucional**, n. 116, 20 jul. 1991.

_____. Ley nº 99, de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 41146, 1993.

_____. Ley nº 1.454, de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. **Diario Oficial**, n. 48115, 2011a.

_____. Ley nº 1.450, de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. **Diario Oficial**, n. 48102, 2011b.

_____. Ley nº 1.625, de 2013. Por la cual se expide el régimen actual de las áreas metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 48776, 2013.

CONPES – CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL. **Iniciativa para la modernización y gestión de activos fijos públicos**. Bogotá: Conpes, 28 sept. 2009. p. 13.

DNP – DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Evaluación institucional y de resultados de las áreas metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social**. [s.l.]: DNP, 2017.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Acuerdo Metropolitano n° 18, de 2001. En virtud del cual se adopta el “Proyecto Metrópoli 2002-2020: hacia una ecorregión, metropolitana educadora, gobernable, sostenible, competitiva, confiable e integrada social y globalmente”, como instrumento de actualización y re formulación del Plan Integral de Desarrollo de 1985 “para la consolidación de la metrópoli”. **Gaceta Oficial**, n. 1612, 2001.

_____. Acuerdo Metropolitano n° 15, de 2006. Por medio del cual se adoptan las normas obligatoriamente generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones. **Gaceta Oficial**, n. 2834, oct. 2006.

_____. Acuerdo Metropolitano n° 40, de 2007. **Gaceta Oficial**, n. 3123, 2007.

_____. Acuerdo n° 14, de 2011. Por medio del cual se adopta una política de descentralización educativa a comunas y corregimientos de la ciudad de Medellín de los programas académicos ofrecidos por las Instituciones Universitarias Instituto Tecnológico Metropolitano, Tecnológico Pascual Bravo y Colegio Mayor de Antioquia. **Gaceta Oficial**, n. 3853, 2011.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. **Plan de Gestión 2012-2015 Pura Vida**. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2012.

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ; CONSEJO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN. **Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial**: hacia una región de ciudades – Acuerdo Metropolitano n° 15, de 2006. Valle de Aburrá: Oficina de Comunicaciones, 2006.

COLOMBIA. Decreto-Ley n° 1.333, de 1986. Por el cual se expide el código de régimen municipal. **Diario Oficial**, n. 37466, 1986.

_____. Ley n° 128, de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. **Diario Oficial**, n. 41236, 1994.

MELO, J. O. La constitución de 1886. *In*: MEJÍA, A. T. *et al.* **Nueva historia de Colombia**. Bogotá: Editorial Planeta, 1989.

DISTRITOS METROPOLITANOS NO EQUADOR: UM PROCESSO INACABADO¹

Vanessa Rodríguez Egüez²

1 INTRODUÇÃO

A tradição territorial no Equador tem sido caracterizada por fragmentação e subdivisão interna, e não por união e coordenação. De fato, o país possui 221 municípios, 86% deles com menos de 100 mil habitantes e apenas dois com mais de 1 milhão de habitantes. Isso resulta na coexistência de pequenos municípios que competem entre si por recursos, com baixa capacidade de planejar e executar políticas urbanas que melhorem a vida da população.

No nível central, foram introduzidas reformas legais e políticas públicas que promovem a cooperação intermunicipal (associações e consórcios) e a criação de distritos metropolitanos (DMs). Contudo, sem os incentivos corretos e sem a mudança de paradigma em direção aos modelos de gestão cooperativa, as reformas institucionais não foram realizadas.

O Equador tem 17,3 milhões de habitantes³ e 256.370 km² de superfície. É um país unitário, governado de maneira descentralizada e organizado territorialmente⁴ em províncias (24 no total), cantões (221) e paróquias rurais (817). As províncias são compostas pela soma de dois ou mais cantões, os cantões correspondem ao nível das cidades e seus arredores rurais, enquanto as paróquias são subdivisões dos cantões.

Cada jurisdição tem seu próprio governo autônomo descentralizado (GAD), que é uma pessoa jurídica, de direito público, com autonomia política, administrativa e financeira. Suas autoridades são eleitas popularmente. Assim, as províncias têm um GAD provincial, liderado por um prefeito que exerce função executiva, enquanto o legislador é composto de uma câmara provincial da qual os

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap7>

2. Professora-pesquisadora da Universidad de Los Hemisferios/Escuela de Gobierno del IDE; e consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea.

3. Projeção para 2019 do Instituto Nacional de Estadística e Censos (Inec).

4. A organização territorial também incorpora o conceito de regiões, que é o agrupamento voluntário de duas ou mais províncias que adicionam uma certa porcentagem da população. As regiões existem na Constituição e na lei, mas não foram moldadas na prática.

prefeitos são partes. Os cantões têm um GAD municipal liderado por um prefeito (Executivo) que preside o conselho (Legislativo) composto por conselheiros. Finalmente, as paróquias rurais têm um GAD da paróquia, com um conselho (Legislativo) composto por membros e presidido por um presidente (Executivo).

Por exemplo, a província de Pichincha é composta por oito cantões, um dos quais, Quito, é sua capital; por sua vez, o cantão de Quito é subdividido em 32 paróquias urbanas e 33 paróquias rurais. Cada paróquia urbana ou rural, por sua vez, é subdividida em bairros, que são as unidades básicas dos assentamentos humanos.

FIGURA 1
Localização do Equador no contexto sul-americano



Fonte: BBC. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm>. Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

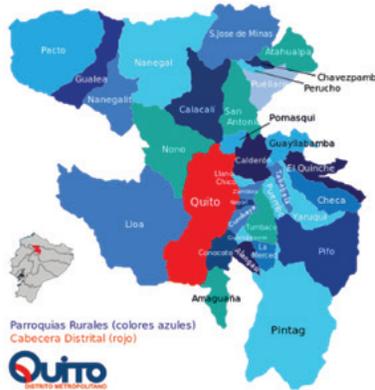
FIGURA 2
Equador: mapa com divisão em províncias



Fonte: BBC. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_4456000/4456775.stm>. Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Quito é a capital da República, possui 2.781.641 milhões de habitantes e atualmente é o único DM do país. Os DMs são regimes especiais de governo do nível cantonal e são conformados por razões populacionais quando um ou mais cantões problemáticos compõem mais de 7% da população do território nacional.

FIGURA 3
Mapa de Quito – DMs



Fonte: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (disponível em: <<https://www.quito.gov.ec>>).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2 QUADRO JURÍDICO-INSTITUCIONAL EQUATORIANO

O Equador tem um modelo de descentralização que busca redistribuir o poder, definir competências específicas para cada nível de governo, alocar recursos fiscais direta e previsivelmente e promover a cooperação e complementaridade em vários níveis. Para esta última ação, tenta consolidar um regime especial de governo do nível cantonal, chamado DM. Este capítulo revisará a evolução do arcabouço jurídico-institucional relacionado aos DMs, sua caracterização, o processo e os desafios para sua formação, as competências atribuídas e suas fontes de financiamento. No final, será analisado o caso de Quito e seu caminho para se consolidar como o único DM⁵ do país.

A figura dos DMs não é nova na legislação equatoriana. A primeira ocasião em que foi mencionada ocorreu em 1984 com a Codificação da Constituição de 1978, que indicava que a capital da República era “Quito, Distrito Metropolitano”.⁶ Não havia, no entanto, uma definição ou escopo claro até 1993,

5. É necessário ressaltar que este texto se refere aos DMs como regimes especiais do nível de governo cantonal, que buscam descentralizar o poder. Isso não é equivalente aos distritos administrativos existentes no país e são resultado da desconcentração dos serviços públicos.

6. Art. 1^a, inciso VI, da Constituição de 1978.

quando foi aprovada a Lei Orgânica do Regime do Distrito Metropolitano de Quito (DMQ), que estabelece, entre suas considerações, que “devido ao processo acelerado de desenvolvimento urbano que Quito e sua área de influência sofrem, são necessárias regras que permitam ao seu governo local resolver, de maneira eficaz e oportuna, seus problemas”.⁷ A lei, como veremos mais adiante, estabeleceu um precedente no processo de descentralização do Equador.

Cinco anos depois, em 1998, a figura dos DMs foi mencionada na nova Constituição da República, que afirmava que “a lei pode criar distritos metropolitanos e regular qualquer tipo de organização especial”.⁸ No entanto, o tempo passou, e a disposição constitucional não foi regulamentada.

Foi em 2008, quando uma nova Carta Magna caracterizou os DMs, que foram definidos os critérios e procedimentos para sua criação. Segundo a Carta,⁹ os DMs podem ser constituídos por um cantão ou grupo de cantões que atendem simultaneamente a três condições: serem contíguos, conurbados e com um número de habitantes superior a 7% da população nacional. Este último requisito implica, atualmente, o acréscimo de uma população de 1,21 milhão de habitantes, número alcançado apenas por Quito (2,78 milhões) e Guayaquil (2,72 milhões).

Quito, como mencionado, já é um DM, enquanto Guayaquil não manifestou seu interesse político¹⁰ em se conformar como tal, nem sozinho, nem se conurbado com seus vizinhos Samborondón e Durán, com os quais somaria 3,14 milhões de habitantes. Outras importantes aglomerações com potencial para se tornarem áreas metropolitanas são as cidades Cuenca-Azogues (723.272 habitantes) e Portoviejo-Montecristi-Manta (693.866 habitantes). Nenhuma delas, contudo, atinge a porcentagem populacional estabelecida na Constituição.

Em 2010, o Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomias e Descentralização (Cootad), em seu art. 73, definiu DM como: “dentro da estrutura desta organização territorial, por razões de conservação ambiental, étnica cultural ou populacional, podem ser estabelecidos regimes governamentais especiais: distritos metropolitanos (...)” (Ecuador, 2010). Essa lei não estabeleceu a obrigação ou incentivos para a conformação do DM, mas estabeleceu o procedimento para sua conformação. Precisamente sobre esse assunto versa a subseção a seguir.

7. Publicada no *Registro Oficial*, nº 345, de 27 de dezembro de 1993. Disponível em: <<https://cutt.ly/5hEDRLO>>.

8. Art. 238, inciso III, da Constituição da República do Equador de 1998. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf>.

9. Art. 247 da Constituição da República do Equador de 1998. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf>.

10. O debate sobre a conformação do DM de Guayaquil ocorre em nível acadêmico, não houve debate em nível político ou social.

2.1 Procedimento para a conformação de um DM

O procedimento para a formação de um DM começa com a decisão política dos conselhos municipais, incorporada em uma resolução que cria o novo regime de governo. A partir disso, dois instrumentos devem ser desenvolvidos: um projeto de lei e um projeto de estatuto de autonomia.

O projeto de lei deve conter a declaração de criação do DM e a delimitação de seu território. Também deve ser apresentado pelo prefeito ou prefeitos ao presidente da República, que tem iniciativa legislativa exclusiva para apresentar projetos de lei que modificam a divisão política administrativa do país. O presidente terá dez dias para apresentar à Assembleia Nacional, que, por sua vez, terá 120 dias para se pronunciar. Se não houver pronunciamento nesse período, o projeto será entendido como aprovado. O projeto também pode ser arquivado ou rejeitado com os votos de dois terços da Assembleia.

O estatuto autônomo é um instrumento mais específico. Essa é a regra institucional básica de autorregulação do GAD metropolitano, na qual são definidas as competências que se deseja assumir de outros níveis de governo. O estatuto deve ser aprovado pelo conselho (ou conselhos, caso vários cantões desejem ser agrupados) e submetido ao Tribunal Constitucional para verificar sua constitucionalidade. Esse órgão terá 45 dias para emitir seu parecer ou devolvê-lo para que os erros sejam corrigidos. Caso não se pronuncie no prazo estabelecido, a opinião será entendida como favorável.

Em seguida, os prefeitos proponentes devem solicitar o apelo a uma consulta popular nos respectivos cantões. A maioria absoluta dos votos válidos será necessária para a aprovação do instrumento e sua execução. Se o estatuto for negado, a cidadania poderá ser convocada novamente após um ano.

Se o novo DM for formado por vários cantões conurbados, as eleições devem ser convocadas para eleger um prefeito e seu conselho metropolitano. Essa nova eleição tem implicações políticas importantes.

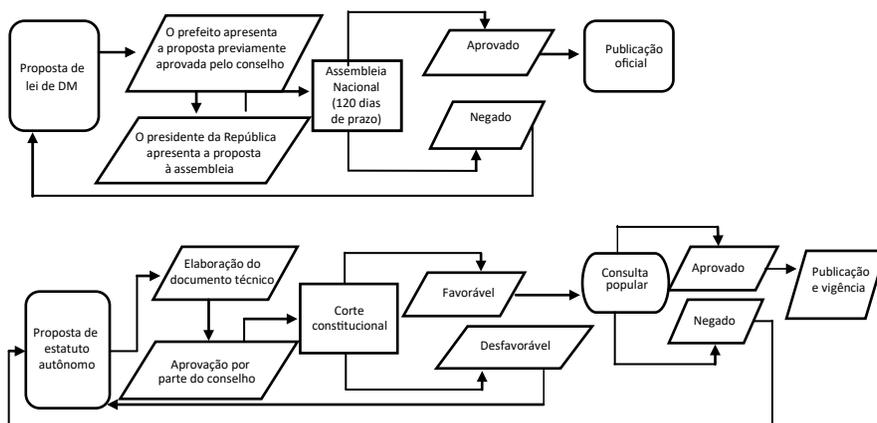
Por exemplo, se três administrações de três cantões decidirem formar um DM, os membros das três administrações devem concluir automaticamente seus períodos e, se quiserem, concorrer novamente para eleger um único prefeito e novos conselheiros metropolitanos. Essa não é uma questão menor, pois implicaria uma renúncia política na qual os prefeitos¹¹ e vereadores dos cantões menores, com menor peso eleitoral, provavelmente teriam desvantagens. Além disso, qualquer outro cidadão estaria livre para concorrer e ser eleito, mesmo

11. Nota do tradutor: traduzimos *alcaldes* e *concejales* como prefeitos e vereadores, respectivamente. Contudo, devemos lembrar que o cargo de prefeito no Brasil, como chefe do Poder Executivo de um ente federado autônomo, não é o mesmo que o *alcalde* possui no Equador (país unitário).

que não tenha participado do processo de conformação do DM. Que incentivos, então, os políticos locais teriam para abrir mão (tais como seus espaços de poder pequenos, mas seguros) para apostar em espaços mais fortes, mas eleitoralmente mais difíceis de alcançar?

FIGURA 4

Roteiro para a aprovação da lei e do estatuto



Elaboração da autora.

2.2 Caracterização e tipologia da governança

Talvez o aspecto diferenciador mais importante dos DMs seja poder assumir poderes de outros níveis de governo por meio de seu *status* autônomo. Isso é regulado pelo Cootad, que, em seu art. 73, declara: “Os distritos metropolitanos autônomos são regimes especiais de governo do nível cantonal (...) que exercerão os poderes atribuídos aos governos municipais e aqueles que podem ser assumidos, com todos os direitos e obrigações, de governos provinciais e regionais” (Ecuador, 2010).

Em outras palavras, os DMs “nascem” com os poderes dos governos municipais, mas têm a vantagem de poder assumir novos poderes de outros níveis de governo, e é isso que realmente os torna diferentes e muito mais fortes. Assumindo que esses novos poderes não são obrigatórios, enquanto um DM não decidir ter mais responsabilidades, ele permanecerá como um governo municipal como qualquer outro. A norma indica que as competências “podem ser assumidas”, mas não indica os critérios para determinar o que pode ser assumido ou não, nem quem deve avaliar a capacidade institucional de assumir ou não, ou em que momento. Tampouco fica claro o que acontece ao governo sobre quem “assume” competências ou como os recursos são redistribuídos entre quem exerceu e quem exercerá concorrência na mesma área geográfica.

Tanto a Constituição quanto o Cootad deixam claros os poderes exclusivos de cada nível de governo, resumidos no quadro 1.

QUADRO 1
Matriz de competências por nível de governo

Competência	Governos paroquiais	Governos municipais e metropolitanos	Governos provinciais	Governos regionais ¹
Formular planos de planejamento territorial	x	X	x	x
Manter e planejar as vias	x	X	x	x
Incentivar atividades produtivas	x		x	x
Gerenciar e administrar serviços públicos	x			
Planejar, construir e manter equipamentos de saúde, educação e espaços públicos		X		
Promover organizações territoriais	x			
Gerenciar cooperação internacional	x	X	x	x
Monitorar a execução de obras e a qualidade dos serviços públicos	x			
Executar trabalhos em bacias e microbacias			x	x
Gestão ambiental			x	
Planejar, construir e manter sistemas de irrigação			x	
Planejar e controlar o trânsito e o transporte terrestre		X		x
Conceder personalidade jurídica, registrar e controlar organizações sociais				x
Determinar políticas de pesquisa e inovação e transferência de tecnologia				x
Promover a segurança alimentar				x
Uso e ocupação do solo		X		
Água potável, esgoto, resíduos sólidos, serviços de saneamento ambiental		X		
Criar, modificar ou excluir taxas e contribuições de melhorias		X	x	
Preservar, manter e disseminar o patrimônio arquitetônico, cultural e natural		X		
Formar e gerenciar cadastros imobiliários urbanos e rurais		X		
Definir, regular, autorizar e controlar o uso de praias, margens e leitos de rios		X		
Preservar e garantir o uso de praias marítimas, margens de rios, lagos e lagoas		X		
Regular, autorizar e controlar a exploração de agregados e pedras		X		
Prevenção, proteção, socorro e combate a incêndio		X		

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Eles existem na legislação, mas, na prática, nenhum foi constituído.

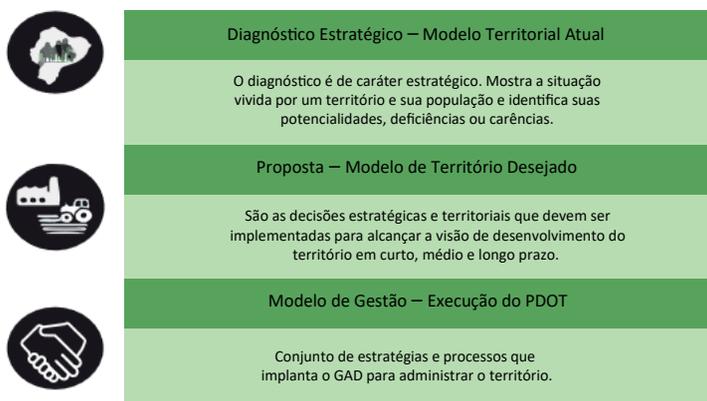
O modelo de descentralização concede os mesmos poderes aos GADs municipais e metropolitanos, mas reconhece que os GADs metropolitanos têm autonomia para se autorregular, por meio de seu *status* autônomo.

2.3 Planejamento e ordenamento territorial

Os DMs têm uma responsabilidade fundamental no planejamento e no ordenamento territorial, bem como na regulamentação do uso e gerenciamento

do solo.¹² O governo central, por sua vez, tem exclusividade sobre o planejamento nacional e a política¹³ de habitação e é responsável pela organização do Plano Nacional de Desenvolvimento e da Estratégia Territorial Nacional, que são os marcos para o desenvolvimento dos planos metropolitanos de desenvolvimento e planejamento territorial (PDOTs) e planos de uso e manejo do solo (PUGS). Esses instrumentos devem ser complementares e seguir os procedimentos de coordenação e harmonização ditados pelo reitor do planejamento nacional.¹⁴

FIGURA 5
Conteúdo mínimo dos PDOTs



Fonte: STPE (2019).

Para que o exercício de planejamento seja participativo, o GAD metropolitano deve formar um conselho de planejamento local responsável por formular, monitorar e avaliar os planos. Esses espaços são presididos pelo prefeito metropolitano e integrados por representantes dos vereadores, funcionários da área de planejamento do governo local¹⁵ e cidadãos. Sua estrutura, funções e procedimentos para a tomada de decisão são regulados por portaria. Além disso, deve ser formada uma equipe técnica permanente, responsável pela elaboração do documento que deve conter o plano de desenvolvimento. O documento deve ser reformulado no início da gestão das autoridades locais. O Secretariado de Planejamento do Equador, que atua como diretor de planejamento, tem

12. Arts. 264 e 266, literais 1) e 2) da Constituição da República. Disponível em: <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf>.

13. Arts. 261 e 375 da Constituição da República e art. 10 do Código Orgânico de Planejamento Territorial e Finanças Públicas.

14. Os guias para o planejamento do território estão disponíveis em: <<http://www.planificacion.gob.ec/guias-para-la-formulacion-actualizacion-de-los-pdot/>>. Acesso em: 28 out. 2019.

15. O art. 66 da Lei Orgânica da Participação Cidadã estabelece que 30% dos membros do Conselho de Planejamento devem provir da cidadania.

feito importantes esforços para gerar instrumentos específicos que permitam a geração de PDOT e PUGS para cada nível de governo. Cabe, então, aos prefeitos (municipais ou metropolitanos) implementar, executar e avaliar o planejamento realizado.

2.4 Mecanismos de financiamento

Em termos de financiamento, os GADs metropolitanos têm a vantagem de compartilhar a renda gerada por outros níveis do governo subnacional. Primeiramente, eles compartilham os poderes tributários dos GADs regionais – que, embora existam nos regulamentos, ainda não foram conformados na prática – com a possibilidade de definir um valor adicional¹⁶ para impostos sobre todos os consumos especiais, veículos e ao preço dos combustíveis. Em segundo lugar, eles podem compartilhar uma porcentagem de um fundo especial para manutenção de estradas com base no valor do registro de veículos, que “pode” ser criado pelos GADs provinciais.

As opções descritas no parágrafo anterior são possíveis dada a autonomia financeira de todos os GADs para gerar sua própria renda.¹⁷ O conceito de autonomia não é novo,¹⁸ e a legislação permite a criação, modificação ou supressão de taxas especiais e contribuições para melhorias; coletar impostos e vender bens, serviços, ativos, coletar multas ou recuperar investimentos.

Historicamente, porém, a geração de renda própria não tem sido a base do financiamento local, mas as transferências do governo, sim. De fato, a média histórica indica que um cantão equatoriano financia 72% de seu orçamento com transferências do governo central. Em outras palavras, US\$ 72 de cada US\$ 100 que um cantão médio investe vêm de transferências do governo central.¹⁹ Como qualquer média, isso inclui realidades diferentes de municípios da Amazônia, como Huamboya (8.466 habitantes), onde US\$ 98 de cada US\$ 100 vêm do governo central. Enquanto em Samborondón (cidade conurbada com Guayaquil, com mais de 100 mil habitantes), US\$ 31 de cada US\$ 100 vêm do governo central (Rousseau *et al.*, 2017). Enquanto isso, Quito, DM, registra uma dependência de 65% nas transferências.

16. Art. 179 do Cootad. Disponível em: <mesicic4_ecu_org.pdf (oas.org)>.

17. O art. 171 do Cootad estabelece cinco mecanismos de financiamento: i) receita da administração; ii) transferências do orçamento geral do estado; iii) outros tipos de transferências, legados e doações; iv) receita da exploração de recursos naturais; e v) endividamento.

18. Está em vigor desde a Constituição de 1884, que em seu art. 118 estabeleceu que os municípios poderiam criar, coletar, administrar e investir sua renda (Ojeda Guamán, 2007).

19. Art. 491 do Cootad salienta que os impostos do financiamento municipal e metropolitano exclusivo são impostos sobre a propriedade urbana e rural; às *alcabalas*; sobre os veículos; de placas e patentes; para shows públicos; aos lucros e ganhos de capital na transferência de propriedades urbanas; para o jogo; e 1,5 por mil sobre o total de ativos. Disponível em: <mesicic4_ecu_org.pdf (oas.org)>.

Os DMs, como o restante dos governos subnacionais, também podem obter financiamento por meio de endividamento público ou privado de bancos nacionais ou internacionais – além das parcerias público-privadas (PPPs), uma modalidade de gestão delegada, com o potencial de incorporar financiamento do setor privado para infraestrutura e serviços.²⁰ Os DMs podem criar, ainda, empresas públicas com capacidade de formar consórcios, alianças estratégicas ou empresas mistas em aliança com agentes privados nacionais ou estrangeiros.²¹ Embora o país tenha sido aberto à cooperação público-privada, na prática, esse método foi aplicado de maneira muito limitada. A experiência indica que os governos locais se beneficiaram marginalmente, por meio de externalidades (Oleas, 2017), e o governo central conseguiu alavancar seus investimentos com fundos privados.

Até agora, o marco regulatório que caracteriza os DMs foi revisado, estabelecendo seu procedimento de conformação e suas competências. Desse modo, observa-se que a legislação atual representa um avanço conceitual na concepção da figura dos DMs, reconhecendo a capacidade de autorregulação do DM por meio de sua Lei e Estatuto Autônomo.

Por sua vez, vale ressaltar que a regra introduz um critério populacional (7% do total nacional) que permite que apenas dois cantões (Quito e Guayaquil, sozinhos ou com seus vizinhos) possam ser formados como DM. Esse requisito torna impossível a reconfiguração de outras áreas problemáticas como regime especial de governo e contribui para reduzir a fragmentação territorial do país. Observa-se também que a norma não incorpora incentivos que permitem aos atores políticos locais apostar nessa forma especial de governo.

Trataremos agora da experiência de Quito, o único DM formado no país.

3 O DMQ

Quito é o único DM do Equador. É a cidade mais populosa do país (2,7 milhões de habitantes), sem a população flutuante, principalmente do cantão Rumiñahui, com o qual é conurbada.²² Possui 32 paróquias urbanas e 33 paróquias rurais espalhadas por mais de 423 mil hectares.

A cidade registrou um crescimento urbano expansivo direcionado ao norte (Carcelén, Carapungo e Calderón) e aos vales (Los Chillos, Cumbayá e Tumbaco) e de baixa densidade populacional (aproximadamente 54 habitantes/ha).

20. O Equador tem a Lei Orgânica de Incentivos a Parcerias Público-Privadas e Investimento Estrangeiro.

21. Art. 36 da Lei Orgânica das Empresas Públicas (LOEP). Disponível em: <ley-organica-de-empresas-publicas.pdf (telecomunicaciones.gob.ec)>.

22. Embora sejam cantões que se complementam e sejam problemáticos, eles são legalmente duas entidades diferentes.

O crescimento de suas áreas periféricas desencadeou, no início de 2020, uma proposta de desmembramento de cinco paróquias rurais (Tumbaco, Cumbayá, Nayón, Puenbo e Pifo), que aspiram formar uma nova cidade, ou seja, separada do DMQ.

Embora não haja nada claro sobre a possibilidade de o distrito se fragmentar, o mero fato de que a possibilidade de uma divisão interna seja discutida aprofundaria um diagnóstico conhecido por todos. De fato, o plano Quito Vision 2040 reconhece que o território está “fragmentado e desarticulado por crescimentos isolados, descontínuos e descontextualizados que resultam em peças socialmente segregadas nas periferias, além de polarização social em unidades urbanas localizadas em centros e periferias” (IMPU, 2018).²³

Em todo o DMQ, menos de 2,2% da população não possui água potável, menos de 5% não possui solução adequada para o descarte de esgoto e menos de 1% não possui acesso à rede elétrica. A mobilidade é um dos seus problemas, que em parte será resolvido com o comissionamento do metrô, que está em construção e será complementado pelo sistema de transporte integrado que inclui ônibus de transporte rápido e comerciais.

Como capital da República, Quito é sede dos principais Poderes do Estado e dos órgãos do governo central, embaixadas, consulados e a maioria das organizações não governamentais nacionais e internacionais. O DMQ está conectado a todo o país e ao mundo por estradas de boa qualidade e um serviço aeroportuário que responde por mais de 60% dos voos internacionais.

A capital tem uma importância econômica indiscutível para o país, pois, entre 2007 e 2015, gerou, em média, 22,6% do valor adicionado bruto nacional (VAB). Sua economia é composta principalmente de atividades profissionais (incluindo administração pública), técnica, manufatura, comércio, transporte e construção.

O DMQ é administrado por um conselho metropolitano composto por 21 vereadores eleitos popularmente e presidido por um prefeito metropolitano, mediante eleição popular. O conselho exerce poder legislativo e tem o poder de emitir ordenanças, resoluções e acordos. É um órgão unicameral, que é renovado a cada quatro anos. O prefeito exerce o poder executivo local e tem o poder de nomear secretários metropolitanos, gerentes de empresas públicas, diretores de agências metropolitanas e administradores da área que dirigem as unidades descentralizadas da entidade.

23. De acordo com o Plano Quito Vision 2040, até 2017, 53,4% das viagens são feitas em transporte público, 8,5% em ônibus escolares ou institucionais, 3,2% em táxi, 19,4% em carro ou moto, 0,3% em bicicleta e 15,1% a pé (IMPU, 2018).

3.1 A lei do DM

Quito adquiriu a categoria de DM em 1993, com a Lei Orgânica do Regime do Distrito Metropolitano de Quito.²⁴ A lei introduziu um regime regulatório exclusivo para a cidade, atribuindo poderes e um regime institucional descentralizado, único para a época. Assim, o DMQ foi pioneiro no gerenciamento de suas terras rurais, seu transporte, sua gestão ambiental, sendo o único a se reorganizar institucionalmente nas administrações de zonas descentralizadas. Esse foi um marco no processo de descentralização do país, que abriu caminho para todos os governos municipais do país também assumirem esses poderes.²⁵ A lei permitiu a Quito implementar dois de seus projetos, ícones de símbolos de desenvolvimento econômico, social e modernidade da época: o sistema de transporte rápido de ônibus (bonde) e a administração do aeroporto.

Em relação à reestruturação organizacional, o DMQ inaugurou nove administrações zonais, representadas pelo município em uma área geográfica específica, com o objetivo de garantir formas mais efetivas de participação de seus habitantes e agilizar a prestação de serviços relacionados a impostos, licenças, aplicativos de permissão, entre outros. De acordo com o art. 13 da Lei do Distrito Metropolitano de Quito, cada área possui um administrador nomeado pelo prefeito, responsável por “dirigir e monitorar o andamento dos serviços e unidades administrativas”.²⁶ O DMQ é o único município do país que trabalha com essa estrutura zonal desconcentrada, mas o modelo foi questionado e pretende-se modificá-lo em seu *status* autônomo.

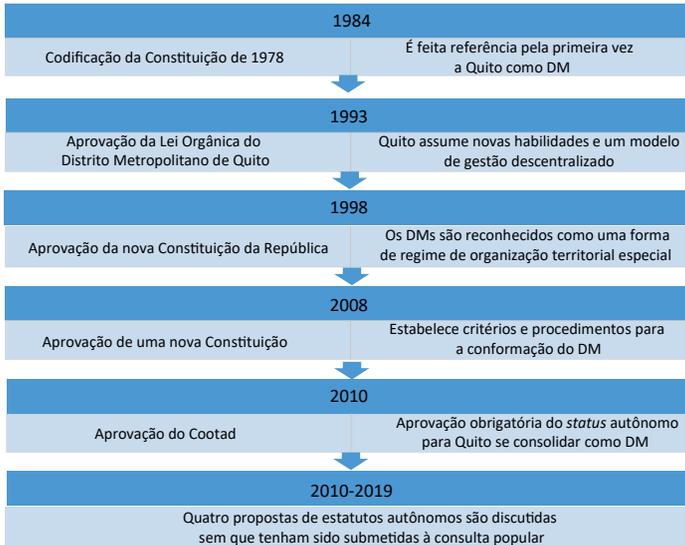
Embora Quito tenha sua lei, vale lembrar que os regulamentos indicam que, para se consolidar totalmente como DM, a aprovação é necessária mediante consulta popular a um estatuto autônomo – instrumento que Quito não concluiu ainda.

24. Publicado no *Diário Oficial* nº 345 de 27 de dezembro de 1993.

25. A gestão ambiental é de responsabilidade dos governos provinciais, mas a gestão de terras urbanas e rurais, bem como o transporte são de responsabilidade de todos os GADs municipais do país desde 2008.

26. Disponível em: <http://gobiernoabierto.quito.gob.ec/Archivos/Transparencia/2016/01enero/A2/ANEXOS/PROQU_LEY_DE_REGIMEN_PARA_EL_DISTRITO_METROPOLITANO_DE_QUITO.pdf>.

FIGURA 6
O processo percorrido por Quito como o DM



Elaboração da autora.

3.2 O Estatuto Autônomo de Quito

O Estatuto Autônomo de Quito²⁷ é “um documento normativo que explica um ato do poder constituinte dos cidadãos de um território ao declarar explícita e formalmente seu pedido de autogoverno”. Esse instrumento legal segue “o sistema de governo, que consiste nos vários procedimentos para a tomada de decisões e tudo o que isso implica”.

Segundo Fernando Carrión, ex-assessor do prefeito de Quito Jorge Yunda, o Estatuto Autônomo de Quito implica o reconhecimento de uma dupla autonomia, por um lado, externa, que regula o relacionamento do distrito com o Estado, principalmente em relação a outros níveis de governo, já que por meio desse documento assume poderes destes; e, por outro, uma autonomia interna, porque regula a organização intramunicipal, permitindo sua reestruturação interna com um modelo de gestão descentralizado que lhe permite cumprir seus novos e amplos poderes.

A necessidade de um estatuto autônomo foi reconhecida por várias administrações metropolitanas, sem que ninguém pudesse concluir seu processo

27. Disponível em: <<https://viaautonomaquito.wixsite.com/inicio/inicio/copia-de-fernando-carri%C3%B3n-estatu%C3%A1-al-frente-del-estatuto-auton%C3%B3mico>>.

de aprovação. O quadro 2 resume os aspectos mais importantes dos projetos discutidos desde 2009.

QUADRO 2

Resumo dos projetos do Estatuto Autônomo de Quito

Ano	Alcalde ¹	Contexto político	Principais temas	Avanço do processo
2009	Paco Moncayo e Andrés Vallejo	A nova Constituição aprovada em 2008 mudou o modelo de descentralização e habilidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Novas competições • Ênfase no planejamento e planejamento territorial • Gerenciamento de desenvolvimento para grandes projetos urbanos e mobilidade • Relações intergovernamentais • Abordagem de direitos • Participação e controle fiscal 	<p>Projeto elaborado pelo Instituto Municipal, com a contribuição de 1.914 cidadãos que participaram de 75 encontros.</p> <p>Em julho de 2009, foi aprovado pelo conselho metropolitano e entregue ao prefeito recém-eleito.</p>
2011	Augusto Barrera	Prefeito aliado ao governo central. Tensões com o prefeito da província de Pichincha com a intenção de assumir poderes nas áreas rurais do distrito.	<ul style="list-style-type: none"> • Participação em ganhos de capital urbano • Direito à cidade e função social e ambiental da propriedade • Regularização de bairros e consolidação de centralidades • Promoção da saúde, educação e coesão social • Participação cidadã, transparência e responsabilidade 	Um ano e meio levou para o município a preparação desse documento que não foi aprovado fora do escopo institucional e, portanto, não entrou em vigor.
2017	Maurício Rodas	Prefeito sem maioria no conselho metropolitano.	<ul style="list-style-type: none"> • Inovação em gestão • Igualdade e não discriminação • Serviços básicos • Território, economia, finanças, • Mobilidade e meio ambiente • Cultura • Participação cidadã 	A proposta apresentou um modelo de cidade (intimamente relacionado ao Plano Quito Vision 2040) com uma abordagem mais sociológica e menos institucional-jurídica.
2019	Jorge Yunda	O prefeito é médico e comunicador, sem experiência política anterior em política local	<ul style="list-style-type: none"> • Cidade dos direitos, incluindo o direito à cidade • Competências de seguridade cidadã • Priorizar impostos sobre atividades econômicas, especialmente a economia digital • Prefeituras menores para substituir administrações zonais 	Projeto em discussão. Foram criadas tabelas temáticas e um conselho consultivo para coletar propostas.

Elaboração da autora.

Nota: ¹ Retomando o ponto em que *alcalde* e prefeito possuem graus de autonomia e poder distintos.

3.3 Os atores envolvidos

Nesse processo, os atores desempenham um papel importante. Atualmente, os principais são a Comissão de Planejamento, as mesas temáticas e o conselho consultivo.

A Comissão de Planejamento é uma das 21²⁸ comissões permanentes do conselho metropolitano. É uma entidade política de representação popular, composta por três vereadores.

As mesas temáticas foram criadas para discutir tópicos específicos em profundidade. São compostas por especialistas, representantes de universidades, organizações da sociedade civil e cidadãos. Até o momento, foram criadas mesas para discutir aspectos como: i) impostos e economia social e solidária; ii) gestão de riscos e prevenção de desastres; iii) direito à cidade e direitos da natureza; iv) direitos da população LGBTQI+, direitos das populações afro-catalãs; e v) planejamento governamental e territorial.

O Conselho Consultivo é o responsável técnico pela formulação, elaboração e socialização do estatuto. Para isso, há uma consulta de especialistas locais, nacionais e internacionais a fim de promover a análise e as boas práticas na região.

O trabalho coordenado dos atores descritos resultará no rascunho do documento que deve ser seguido pelos canais oficiais de aprovação. A seguir, é apresentada uma descrição do roteiro que o Estatuto Autônomo de Quito deve seguir para sua aplicação.

3.4 Roteiro para a aprovação do Estatuto Autônomo de Quito e possíveis conflitos

Terminado o processo técnico de elaboração do projeto, a Comissão de Planejamento Territorial deve analisar o projeto de estatuto, emitir um relatório jurídico e enviá-lo ao plenário do conselho metropolitano, que deverá discutir e aprovar o estatuto em duas sessões. Posteriormente e como já explicado, o projeto deve ser analisado e aprovado pelo Tribunal Constitucional e, com sua opinião favorável, uma consulta popular deve ser convocada no DMQ para aprovação.

Omar Cevallos, presidente da Comissão de Planejamento Territorial, acredita que o processo de aprovação do estatuto poderá ser concluído em maio de 2020.²⁹ Isso desde que possíveis conflitos políticos e financeiros possam ser superados. No momento em que este trabalho³⁰ foi preparado, no entanto, as discussões sobre o estatuto não faziam parte da agenda pública. Pelo contrário, em vez de discutir a consolidação do DMQ, os cidadãos debateram sua fragmentação, por meio da divisão de cinco paróquias rurais que pretendem formar uma nova cidade.

28. Soledad Benítez, René Bedón e Omar Cevallos são as pessoas que presidem.

29. De acordo com as declarações feitas na Sessão Ordinária nº 4 da Comissão de Planejamento Estratégico, realizada em 8 de julho de 2019.

30. Em fevereiro de 2020.

Fernando Carrión, assessor do prefeito, considera que existe viabilidade dentro do município para a aprovação do projeto nas duas sessões do conselho metropolitano.³¹ Ele alerta, no entanto, que pode haver um conflito com certos setores fora do município, que veem a autonomia como separatismo. O assessor esclarece que a autonomia é o poder que determina que os municípios devem ser governados por suas próprias regras e que é exercido dentro de um estado, não está fora dele.

Nesse conflito político, o cientista político Felipe Burbano de Lara aponta que poderá existir um possível conflito sobre o financiamento de competências. De acordo com seus critérios,³² nem todos os atores são incentivados a solicitar as competências devido ao problema fiscal envolvido, uma vez que presumir uma competição exige recursos financeiros para fornecer os bens ou serviços associados. Lara ressaltou ainda que as autonomias são poderosas porque geram grandes mudanças no Estado e, além disso, é preciso levar em conta que o processo que Quito segue não está longe de conflitos em diferentes níveis.

Em resumo, Quito é o único DM do Equador, legalmente reconhecido, mas seu processo não está concluído porque seu *status* de autônomo ainda precisa ser aprovado. Esse é o ato de constituição do DM, que permite que ele se defina, se regule, estabeleça seus novos poderes e, portanto, se diferencie de outros níveis de governo. Acima de tudo, porém, o Estatuto Autônomo de Quito será o instrumento que permitirá a Quito enfrentar o futuro da cidade, diferentemente de 1993, quando sua lei de criação foi aprovada como distrito.

4 CONCLUSÕES

O estudo relata a estrutura regulatória e institucional, os papéis e desafios para a criação de DMs no Equador e revisa a experiência de Quito, como o único DM do país.

Quito é um DM desde 1984, ano em que recebeu essa declaração de uma codificação constitucional. Em outras palavras, o único DM do Equador não foi resultado de um pacto social com relação à forma de governo exigida pela capital do país, mas um exercício de poder normativo. Assim, a história dos DMs do país foi inaugurada por meio de uma mudança legal promovida pelo Executivo, que não estabeleceu papéis, responsabilidades, competências ou sequer conceituou o que a nova denominação implicava. Talvez seja por isso que não implicou nenhum efeito real na administração, no planejamento ou financiamento, embora tenha causado uma mudança de *status* de Quito em relação às outras cidades do país.

31. Em declaração feita durante a conferência Capitais da América Latina, realizada em Quito, em 22 de agosto de 2019.

32. Manifesto no Simpósio de Capitais da América Latina, Quito, agosto de 2019.

Foi preciso transcorrer cerca de dez anos até que, em 1993, fosse aprovada uma lei que regularizava o *status* de Quito como DM. A lei introduziu um regime regulatório exclusivo para a cidade, atribuindo poderes sobre suas terras rurais, seu transporte e sua gestão ambiental; também permitiu que houvesse um regime institucional descentralizado nas administrações zonais.

A Lei DMQ foi um marco no processo de descentralização do país, porque ressignificou o papel do municipalismo, demonstrando que era possível a capital da República assumir os poderes que eram até então exclusivos do governo central. É importante mencionar que a década de 1990, no Equador, foi caracterizada por uma forte relação vertical entre o governo central e os governos locais. De fato, somente em 1997 foi aprovada a Lei de Descentralização, que, em essência, redefiniu o sistema de competências e a redistribuição de recursos. Durante a década, antes de discutir os papéis dos governos locais, foram discutidos mecanismos para reduzir o tamanho do estado, por meio de privatizações.

O processo de conformação do DM não foi concluído com a aprovação de sua lei, uma vez que estabeleceu a necessidade de aprovar um estatuto autônomo. O debate sobre esse instrumento esteve ausente por anos, até que, em 2009, foi proposto um primeiro rascunho, que foi seguido por outros três até o momento, sem transcender o debate fora da esfera municipal. A atual administração municipal promoveu a aprovação do *status* autônomo de Quito, por meio do qual a cidade pode assumir novos poderes que respondem ao seu planejamento a longo prazo. O debate, no entanto, foi ofuscado pela intenção de cinco paróquias rurais que procuraram se separar do distrito para formar uma nova cidade. Ou seja, o modelo de DMs, ainda inacabado, não atingiu maturidade suficiente para consolidar; pelo contrário, foi ameaçado por uma intenção separatista que ainda não se consolidou.

O fato de o modelo de Quito estar inacabado representa uma oportunidade para a cidade se repensar em longo prazo. O modelo dos anos 1990 foi bem-sucedido para Quito no contexto de descentralização que o país vivia na época. Quito possuía poderes que o diferenciavam dos demais municípios do país. No entanto, a Constituição de 2008 e o Cootad de 2010 aprofundaram a descentralização, que, entre outras coisas, atribuiu os mesmos poderes a todos os municípios do país. Isso significava, na prática, que Quito tinha os mesmos poderes e competências que os outros municípios. Sua diferenciação só seria possível mediante o Estatuto Autônomo, que lhe permitiria lidar com competências complexas, como competitividade territorial, inovação, uso de novas tecnologias para inovação urbana, relações interurbanas e segregação socioespacial, para citar apenas algumas.

A conformação de um DM não é obrigatória no Equador. Sua definição, papéis e processo de conformação foram estabelecidos na Constituição de 2008

e ratificados no Cootad de 2010. De acordo com a lei, os DMs são regimes especiais de governo do nível municipal que podem ser conformados por um ou mais municípios contíguos, por considerações de concentração demográfica e aglomeração e que possuam um número de habitantes superior a 7% da população nacional (ou seja, 1,21 milhão de habitantes). Essa quantidade de população só se encontra em Quito (2,78 milhões)³³ e Guayaquil (2,72 milhões).

Guayaquil cumpre com todos os critérios para se tornar um DM, mas sua conformação tem sido debatida principalmente no nível acadêmico. A cidade é conurbada com seus vizinhos Samborondón e Durán, com os quais soma 3,14 milhões de habitantes. Na prática, essa área conhecida academicamente como o Grande Guayaquil é um *continuum* de relações urbanas, sociais, econômicas e culturais que cruzam fronteiras geográficas. O cotidiano de muitas pessoas ocorre nessa área que, em termos reais, funciona como uma área metropolitana, embora não possua o *status* legal correspondente. A principal razão pela qual a falta de formalização de seu *status* de DM pode ser atribuída é a razão política. A criação do DM implicaria que os prefeitos e vereadores de todos os cantões que o compõem encerrassem seus períodos e convocassem eleições populares para eleger um único prefeito e um único conselho metropolitano. Isso não é politicamente atraente para as autoridades eleitas atualmente e, portanto, é muito difícil consolidar uma nova área metropolitana no Equador.

O país tem a oportunidade de revisar esse modelo político-administrativo. Por exemplo, a legislação poderia considerar uma figura supramunicipal na qual o prefeito metropolitano é nomeado entre os prefeitos de cada um dos municípios que compõem o DM. Dessa forma, o poder local de cada prefeito seria mantido, mas seria acrescentado um número mais alto de coordenação que não substituiria as atribuições de seus membros.

O país possui outras conurbações importantes que não somam a porcentagem da população estabelecida na lei e, portanto, não podem se tornar um DM. Trata-se de um vazio importante em termos de políticas públicas e legislação, pois se perde a oportunidade de reconhecer outras formas de coordenação intermunicipal que ocorrem espontaneamente e que a norma não conseguiu reconhecer e regular. Seria importante para o país debater e analisar formas de governança horizontal que reconheçam essas áreas urbanas em conurbação ou em processo de conurbação, que poderiam adotar um modelo misto entre o governo municipal e o metropolitano. Isso reforçaria um modelo de governança horizontal, com cooperação entre atores e entidades do mesmo nível de governo que buscam complementaridade para o planejamento e gestão de uma agenda metropolitana unificada que possa ser implementada a longo prazo.

33. Projeção feita pelo Instituto Nacional de Estatísticas e Censos.

É necessário esclarecer que o Equador tem a figura de associações que incentivam a cooperação entre os municípios, no entanto, sua conformação é principalmente instrumental e focada principalmente no acordo para o exercício conjunto de uma ou mais potências.

A norma equatoriana não prevê termos ou incentivos para a conformação do DM, portanto, a constituição fica a critério dos tomadores de decisão política. Esse é um ponto que pode ser aprimorado com o estabelecimento de incentivos claros de políticas públicas, por exemplo, acesso a projetos ou a implementação de planejamento e desenvolvimento metropolitano.

Diante do exposto, é evidente que o Equador exige o fortalecimento da figura do DM, iniciada em 1984 e que, apesar da passagem do tempo, ainda não foi consolidada. Isso implica, por um lado, a necessidade de fazer reformas legais, mas, por outro, promover uma mudança nos paradigmas socioculturais e políticos. Isso nos permitiria entender que a consolidação do modelo leva tempo e que é necessário o esforço de múltiplos atores, em múltiplos níveis. Além disso, é necessário fortalecer as capacidades locais, buscar soluções coletivas para os problemas coletivos e gerar mecanismos supramunicipais de coordenação e cooperação que respondam aos crescentes problemas urbanos.

REFERÊNCIAS

ECUADOR – Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. **Registro Oficial**, Quito, n. 303, 19 oct. 2010.

IMPU – INSTITUTO METROPOLITANO DE PLANIFICACIÓN URBANA. **Visión de Quito 2040 y su nuevo modelo de ciudad**. Quito: IMPU, 2018.

OJEDA GUAMÁN, J. E. **La autonomía municipal en el Ecuador: concepto y su evolución histórica**. Análisis desde el punto de vista constitucional y legal. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2007. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10644/1105>>.

OLEAS, D. Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios. *In*: _____. (Coord.). **Alianzas público-privadas y desarrollo territorial**. Quito: Congope; Abya Yala, 2017. (Serie Territorios em Debate, n. 6).

ROUSSEAU, P. *et al.* **Finanzas subnacionales en el Ecuador 2000-2014**. Quito: BdE; BID, 2017. Disponível em: <https://issuu.com/bancodedesarrolloec/docs/finanzas_solo_corregido>.

STPE – SECRETARÍA TÉCNICA PLANIFICA ECUADOR. **Guía para formulación/actualización del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) cantonal**. Quito: STPE, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ECUADOR. Constitución de 1978 codificada en 1984. **Registro Oficial**, Quito, 16 mayo 1984.

_____. Ley Orgánica del Distrito Metropolitano de Quito. **Registro Oficial**, Quito, n. 345, 27 dec. 1993.

_____. Constitución de la República del Ecuador 2008. **Registro Oficial**, Quito, n. 449, 20 oct. 2008.

_____. Ley Orgánica de Empresas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 48, 16 oct. 2009.

_____. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. **Registro Oficial**, Quito, n. 306, 22 oct. 2010.

_____. Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas. **Registro Oficial**, Quito, n. 652, 18 dec. 2015.

_____. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo. **Registro Oficial**, Quito, n. 790, 5 jul. 2016.

VÍA AUTÓNOMA. Los temas que preocupan a los quiteños para el EADMQ. **Vía Autónoma Quito**, 4 sept. 2019. Disponible em: <<https://viaautonomaquito.wixsite.com/inicio/inicio/los-temas-que-preocupan-a-los-quite%C3%B1os-para-el-eadmq>>.

LIMA METROPOLITANA: COMPETIÇÃO, COORDENAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL¹

Manuel Dammert-Guardia²

1 INTRODUÇÃO

A metrópole, no Peru, refere-se simultaneamente a uma instituição governamental específica, e, no caso, trata-se do município metropolitano de Lima (MML). Há dois tipos de aglomerações urbanas dentro do sistema nacional de centros povoados: a metrópole nacional, formada pelas províncias de Lima e Callao; as metrópoles regionais. Há, ainda, um âmbito de planejamento territorial: a região metropolitana de Lima, que inclui Lima e Callao.³ A ambiguidade gerada por essas delimitações do nível metropolitano está ligada a diferentes arranjos institucionais com objetivos sobrepostos. Este capítulo descreve as dimensões institucionais e regulatórias da governança metropolitana em Lima (Peru),⁴ caracterizada por sua alta fragmentação, competição entre níveis de governo e baixos níveis de cooperação nas relações horizontais e verticais entre os níveis de governo envolvidos no gerenciamento de uma metrópole como Lima, capital do Peru (Bensa, 2017; Calderón, 2012; Durand, 2008; Fernandez-Maldonado, 2019; Metzger *et al.*, 2017; Remy, 2016; Rodríguez e Oviedo, 2001).

A gestão metropolitana é um dos principais desafios contemporâneos da região (Cepal, 2016; Jordán, Riffo e Prado, 2017). A metrópole, entendida como um “ambiente urbano social, econômico e urbano diferenciado” (Pírez, 2005, p. 427, tradução nossa) requer repensar os arranjos institucionais de coordenação, capacidade e governança do Estado para o planejamento urbano, a gestão de serviços e as

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap8>

2. Professor da Pontifícia Universidade Católica do Peru (PUCP); coordenador do grupo de trabalho Desigualdades Urbanas do Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2016-2021); e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. *E-mail*: <mdammert@pucp.edu.pe>.

3. Alguns esclarecimentos: o termo governos subnacionais é usado para indicar todos os níveis de governo que não sejam o nível central; quando se refere à cidade de Lima, refere-se à aglomeração urbana conurbada pelos distritos eleitorais de Callao e Lima. Por fim, e semelhante ao termo cidade, a área metropolitana de Lima refere-se à aglomeração de Callao e Lima.

4. A seleção dessas dimensões corresponde à solicitação feita pela equipe coordenadora da pesquisa. Reconhece-se que a governança metropolitana abrange não apenas instituições administrativas formais, mas também envolve arranjos institucionais informais, para os “não governados”, entre outros. Para os fins deste capítulo, trataremos exclusivamente do escopo das instituições formais de governança metropolitana.

possibilidades de intervenção de maneira “coerente” sobre um território complexo e amplo. Não é apenas uma questão de escala; está associada a importantes mudanças na produção do espaço urbano e nos sistemas de interdependência assimétrica entre atores públicos e privados.

Na literatura existe um amplo debate sobre o tamanho das unidades de gestão territorial; a importância da fragmentação institucional e territorial; e a necessidade (ou não) de implementar níveis de governo “supramunicipais” que funcionem como instâncias de coordenação entre os governos locais e cuidem de alguns aspectos centrais da metrópole. Para Subirats (2019), as chaves do debate são as posições a favor ou contra a fragmentação, centralização ou descentralização, os graus de participação cidadã e os diferentes níveis de controle e limite de ação privada na cidade.

Desde meados do século XX, diferentes perspectivas foram desenvolvidas em relação à gestão metropolitana: perspectivas reformistas que propõem a necessidade de estabelecer e consolidar níveis de governo no nível metropolitano, com o objetivo de reduzir a fragmentação institucional; perspectivas sobre a escolha pública, para quem a consolidação institucional não é a solução, mas sim um pressuposto, fazendo com que a fragmentação institucional gere um conjunto de incentivos à competição e cooperação que podem ser eficientes para a gestão da cidade; e, finalmente, desde os anos 1990, uma perspectiva do “novo regionalismo” como uma leitura crítica das perspectivas anteriores e a necessidade de reconhecer a “gestão” (governança) como o resultado de redes complexas de atores públicos e privados, sem operar necessariamente um critério de administração central territorializada (Brenner, 2002; Heinelt e Kubler, 2005; Nelles, 2012; Tomàs, 2018).

A governança metropolitana, em um sentido amplo, refere-se a diferentes arranjos institucionais entre atores públicos, privados e sociais para resolver um problema organizacional em um tempo-espaço específico (Borraz e Les Galès, 2010; Montero e García, 2017; Subirats, 2018), por exemplo, prestar um serviço ou aplicar uma lei ou regulamento no nível local. Seguindo essa definição, este capítulo discute apenas uma das arestas: a que corresponde ao tipo de arranjo incorporado pelos atores públicos em relação à gestão e definição da metrópole. Apesar dessa limitação, este primeiro passo é uma contribuição crítica para a compreensão da área metropolitana do campo da administração, um assunto que recebeu atenção limitada no caso peruano (Calderón e Centeno, 2016), embora com algumas exceções (por exemplo, Bensa, 2017; Remy, 2016; Metzger *et al.*, 2017).

O caso de Lima demonstra como várias reformas do Estado geraram uma sobreposição de arranjos institucionais, aumentando a fragmentação e a fraqueza dos diferentes níveis do governo subnacional para lidar com os processos urbanos.

Além disso, trata-se de um modelo de alta competição entre diferentes níveis de governo para administrar a área urbana, configurando-se um modelo de gestão caracterizado pela tensão constante entre a centralização e descentralização de competências e funções. Falta ainda uma de definição do que seja o metropolitano e o que leva à reprodução de um regime de desigualdade urbana.

Além desta introdução, o capítulo está organizado em mais três seções. Primeiro, apresenta-se a maneira pela qual a questão metropolitana é abordada nos regulamentos atuais. No Peru, essa questão está diretamente ligada a como ocorre na capital do país, Lima. Em seguida, o caso da região metropolitana de Lima é discutido, com foco em três questões fundamentais: planejamento, serviços e financiamento. Por fim, são apresentadas algumas reflexões sobre o caso da discussão.

2 A PERGUNTA METROPOLITANA

O Peru é um país unitário, representativo e descentralizado no qual, de acordo com as normas vigentes,

o território da República é composto por regiões, departamentos, províncias e distritos, em cujos constituintes o governo é constituído e organizado em nível nacional, regional e local, nos termos estabelecidos pela constituição e pela lei, preservando a unidade e a integridade do Estado e da nação. O escopo do nível regional de governo são as regiões e os departamentos. No escopo do nível local de governo estão as províncias, os distritos e os centros povoados (Perú, 2002, tradução nossa).⁵

Entre as principais normas que regulam o planejamento e a gestão de Lima estão a Constituição Política do Peru, a Lei de Bases da Descentralização, a Lei Orgânica dos Governos Regionais e a Lei Orgânica dos Municípios (quadro 1).

QUADRO 1
Normas que regulam o planejamento e a gestão

Ano	Norma
1979	Constituição Política do Peru (não está em vigor)
1984	Lei nº 23.853 (Lei Orgânica dos Municípios)
1993	Constituição Política do Peru (atual)
2002	Lei nº 27.680 (Lei de Reforma Constitucional) capítulo XIV, título IV, sobre descentralização
2002	Lei nº 27.783 (Lei de Bases da Descentralização)
2002	Lei nº 27.867 (Lei Orgânica dos Governos Regionais)
2003	Lei nº 27.972 (Lei Orgânica dos Municípios)
2016	Reglamento de Condicionamiento Territorial e Desenvolvimento Sustentável (Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible – Ratdus), Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS)

Elaboração do autor.

5. Como este texto se limita ao caso da região metropolitana de Lima, não aprofunda as características da área de centros povoados que não existem para a região.

Os níveis do governo são elencados em nacional, regionais e locais (quadro 2). Os dois últimos têm autonomia política, normativa, econômica e administrativa limitada pela constituição e pelas leis gerais.⁶ Além disso, no nível local coexistem dois órgãos de governo: por um lado, os municípios provinciais; por outro, os municípios distritais. No território de cada município provincial, os municípios distritais coexistem. No território dos governos regionais, coexistem os municípios provinciais. O nível superior é responsável pelos poderes de coordenação e ação em assuntos de interesse comum.

QUADRO 2
Níveis governamentais – Peru

Nível de governo		Número	Descrição
Nacional		1	Unitário e descentralista.
Regional		25	Unidades territoriais neoeconômicas, com uma diversidade de recursos naturais, sociais e institucionais, integradas histórica, econômica, administrativa, ambiental e culturalmente.
Local – municipalidades	Provincial	196	Unidade governamental que goza de autonomia política, econômica e administrativa em assuntos de sua competência, dentro de suas jurisdições urbanas ou rurais. Inclui conselhos provinciais e distritais.
	Distrital	1.874	

Elaboração do autor.

O nível local, conforme estabelecido pela Lei Orgânica dos Municípios, é composto por duas escalas de governo: as províncias e os distritos.

Os municípios são um nível de governo presente desde o início da era republicana do país, que, em geral, deve ter um relacionamento direto com a população e fornecer-lhes serviços. Com o passar do tempo, os municípios se tornaram cada vez mais autônomos, até o momento em que terminaram de definir sua autonomia política, econômica e administrativa na Constituição de 1979. Além disso, como um mecanismo para eleger as autoridades municipais (prefeitos), em 1980, foram realizadas eleições, já que, anteriormente, as autoridades eram nomeadas diretamente pelo governo nacional.⁷

O nível regional é vigente a partir de 2002 como parte do processo de descentralização e reestruturação do Estado.⁸ É um nível intermediário entre o governo nacional e os governos locais, sendo responsável por receber transferências de competências do governo nacional em questões como educação, saúde e outras. Possui autonomia política, administrativa e econômica.

6. Autonomia política: autoridade política própria, escolhida por meio de eleições universais dos moradores do círculo eleitoral. Autonomia normativa: capacidade de estabelecer normas, autorregular e regular em suas jurisdições. Autonomia econômica: referente a suas receitas e despesas. Autonomia administrativa: em relação a sua organização interna e autoadministração. O debate da autonomia municipal para o caso peruano está disponível em: <<https://www.defensoria.gob.pe/>>.

7. Durante o século XX, houve momentos em que foram realizadas eleições para eleger autoridades subnacionais. No entanto, deve-se lembrar que é a partir de 1979 que o voto adquire caráter universal, e as restrições ao acesso a esse tipo de direito são eliminadas. Por isso, 1980 é considerado o começo do sistema eleitoral no nível subnacional.

8. Esse é o resultado do processo de descentralização iniciado nos anos 1980, paralisado nos anos 1990, relançado e reformulado no novo século e finalmente expresso na Lei de Descentralização de 2002.

A definição de região metropolitana no Peru está diretamente ligada às diferentes formas pelas quais a capital Lima foi abordada. Três características devem ser destacadas. Primeiro, a divisão entre Lima e Callao, bem como sua particularidade na estrutura dos níveis do governo.

Callao, declarada em 1857 como província constitucional, é até hoje uma circunferência diferente de Lima. As suas principais atividades estão ligadas à presença do porto e sua integração com a área urbana de Lima em grande parte dos séculos XIX e XX foi parcial. Essa situação se manteve até as primeiras décadas do século XX, quando sua continuidade territorial se tornou mais clara. Atualmente, as duas circunscrições administrativas formam um único território, mas ainda estão divididas. A declaração de Callao como província constitucional se mantém em grande parte dos marcos legais e constitucionais e foi reforçada durante o processo de descentralização de 2002, quando ficou estabelecido que se trata de uma província distinta de Lima, e que por isso também deve ser considerada uma região.

O caso de Lima apresenta uma particularidade maior. Desde a Constituição de 1979, define-se que Lima, como capital do país, possui um regime especial a ser desenvolvido na Lei Orgânica dos Municípios. Em 1984 fica estabelecido que “a capital da República é a sede do município metropolitano que exerce jurisdição sobre a província de Lima” (Perú, 1984, art. 130, tradução nossa), o que significa o reconhecimento de um nível de governo metropolitano, diferente do nível provincial sobre o qual se definiram competências exclusivas e de coordenação frente às municipalidades distritais.

Essa situação não foi esclarecida com a Constituição de 1993, nem durante a década de 1990, em que os governos subnacionais diminuíram a sua autonomia em relação ao governo nacional. O regime especial permaneceu sem ser definido com clareza. Contando com uma instância de governo como o MML, formulado dessa forma, não se converte em uma escala de governo urbano, mas opera na prática como similar a uma municipalidade provincial. O regime especial, presente até hoje e também reforçado durante o processo de descentralização do Estado, em 2002, mostrou-se insuficiente para a afirmação de um espaço institucional adequado para administrar a metrópole.

A segunda característica é a competição e duplicidade entre níveis de governo em termos horizontais e verticais. No caso metropolitano de Lima, coexistem vários deles.⁹ No território de Callao existem um governo regional,

9. As informações correspondentes às províncias de Lima são incluídas de forma referencial. Essa área constitui o ambiente imediato da área metropolitana de Lima, e pode-se argumentar que, em termos econômicos, compõe a mesma região urbana. Essa é uma questão que foge aos objetivos deste texto, mas a anotação serve para destacar a complexidade institucional entre os níveis de governo.

um município provincial e sete municípios distritais. No caso de Lima, existe o MML, que possui poderes e funções de nível regional, e 43 distritos (quadro 3).

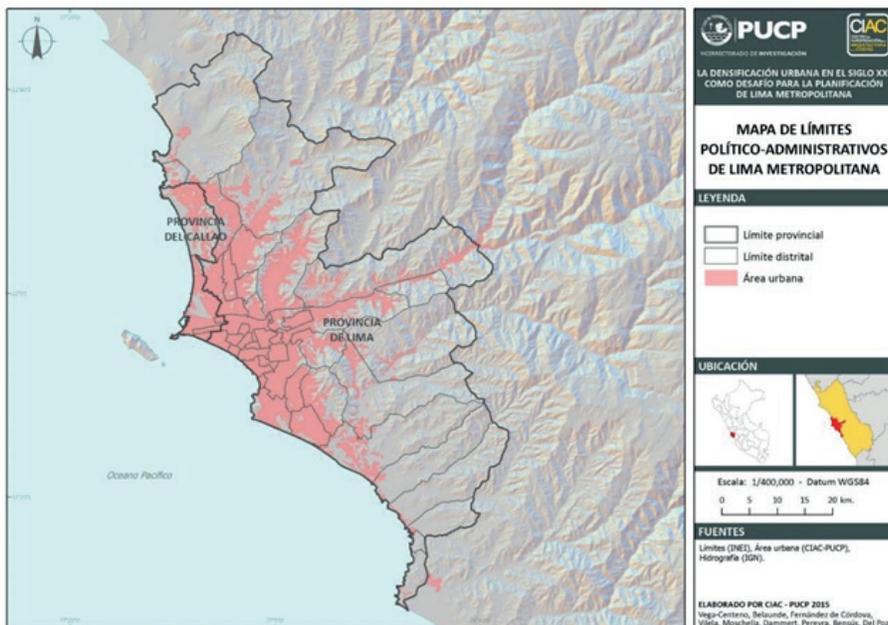
É necessário considerar que, no país, os municípios provinciais também exercem poderes e funções no nível distrital, por meio do distrito da capital. No caso de Callao, o município provincial também é responsável pelo município distrital. No caso de Lima, o município metropolitano também administra o escopo do município de Cercado de Lima.

QUADRO 3
Callao e Lima: níveis de governo

Nível	Lima		Callao		Lima província
Regional	Municipalidade metropolitana de Lima		Governo regional de Callao		Governo regional de Lima
Provincial	<ul style="list-style-type: none"> ● regime especial ● funções de governo 		Municipalidade provincial de Callao		Nove municipalidades provinciais
Distrital	Próximo de Lima	Quarenta e duas municipalidades distritais e uma municipalidade distrital de Lima	Callao	Seis municipalidades distritais e uma municipalidade distrital de Callao	Cento e vinte e seis municipalidades distritais

Fonte: Durand (2008).

MAPA 1
Lima Metropolitana: limites político-administrativos



Fonte: Pontificia Universidade Católica do Peru (PUCP)/Centro de Investigación de la Arquitectura y la Ciudad (CIAC).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

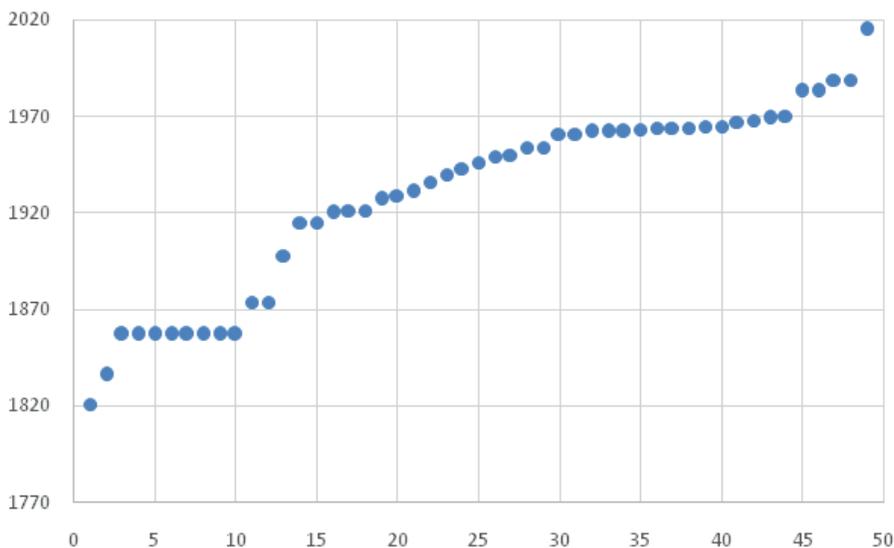
Essa situação gera diferentes problemas de coordenação e sobreposição de competências dos diferentes níveis de governo (na mesma jurisdição, como Lima) e entre os espaços de Lima e Callao. As instâncias de coordenação definidas pelas leis para governos subnacionais geralmente não são implementadas. A autonomia dos governos subnacionais se traduz em uma série de dificuldades no exercício adequado de competências compartilhadas. De acordo com Remy (2016, p. 9, tradução nossa), há “pouca clareza na divisão de funções e competências entre diferentes níveis de governo”. Além disso, a coexistência dos governos de nível provincial e regional em Lima e Callao cria problemas para abordar competências ligadas ao planejamento territorial e urbano. A esse cenário é adicionada a transferência parcial (ou gradual) de competências para os governos regionais. Segundo informações oficiais, em abril de 2018, apenas 17,3% das funções correspondentes ao governo regional foram transferidas para o MML, ou seja, foram transferidas 32 do total de 185 funções. Enquanto isso, o nível de transferência de funções para o governo regional de Callao é muito diferente, com um avanço de 96,3% (da transferência das funções). O governo nacional transferiu 179 das 185 funções que lhe correspondem por lei.

Como terceira característica, os distritos são responsáveis por realizar a administração “diária” da cidade, com baixa capacidade de implementar importantes projetos de infraestrutura e equipamentos, e frequentemente operam com domínios políticos com baixa articulação e cooperação. No caso da região metropolitana de Lima, coexistem cinquenta municípios distritais. Do total, 48 são escolhidos por meio de eleições e em dois casos – sendo capitais provinciais – o prefeito provincial cumpre ao mesmo tempo as funções e poderes da municipalidade distrital.

No gráfico 1, o nome dos distritos, o ano de criação e algumas características podem ser destacados. Um número importante de distritos tem como ponto de criação um período anterior após o crescimento urbano de Lima, ou seja, correspondiam – em suas delimitações territoriais – à outra operação do território e às atividades ali realizadas. Outro grupo de distritos foi criado durante grande parte do século XX como uma resposta do Estado a três tipos de fatores: i) para canalizar as demandas políticas dos setores urbanos populares; ii) para melhorar a gestão da cidade e adaptar os limites administrativos ao processo de urbanização; e iii) para resolver demandas dos setores médios em busca da diferenciação socioespacial. O resultado desse processo é que as dimensões – territoriais e populacionais – entre os distritos são díspares. Por exemplo, existem distritos com população de cerca de 50 mil habitantes e, no outro extremo, um distrito com mais de 1 milhão de habitantes. O mesmo em termos de extensão territorial: em um distrito extremo, com cerca de 3 km², e no outro distrito extremo, que excede

100 km². Em todos os casos, existe o mesmo nível de governo, com os mesmos poderes e funções.

GRÁFICO 1
Ano de criação de distritos de Lima Metropolitana



Elaboração do autor.

Atualmente, três processos se sobrepõem na estrutura regulatória e institucional da questão metropolitana. Primeiro, a divisão entre Callao e Lima e a falta de definição presente no caráter do regime especial da região metropolitana de Lima. Segundo, a coexistência de diferentes níveis de governo na mesma instituição (MML) ou a existência de dois níveis de governo no mesmo território (Callao, onde o município da província e o governo regional gerenciam o mesmo território). O processo de descentralização e a criação de regiões foi ambíguo em relação à região metropolitana de Lima. Os níveis dos governos existentes foram mantidos adicionando o regional como um novo nível. A descentralização falhou na solução dos problemas de coordenação e relacionamento entre os níveis locais de governo (provincial e distrital) e incorporou um nível adicional a essa complexa situação: o nível regional. Finalmente, a existência de um número elevado de distritos dificulta as tarefas de coordenação. Essa situação deve ser entendida no contexto das dificuldades estabelecidas pela competição eleitoral com os partidos fracos.

Um quarto processo pode ser adicionado a essa situação. Juntamente com a definição de níveis de governo, há uma definição territorial que deve articular políticas e planejamento, mas que não se traduz necessariamente em um nível de governo. Destaca-se, nesse contexto, a definição da metrópole dentro do marco

do Sistema Nacional de Centros Poblados (SINCEP). A definição de áreas metropolitanas no Peru é responsável pelo Ministério da Habitação, Construção e Saneamento (MHCS),¹⁰ por meio do Sistema Nacional de Centros Populacionais (Sistema Nacional de Centros Poblados – Sincep). O Ministério da Habitação é o corpo governante das políticas nacionais e setoriais nas áreas de planejamento e desenvolvimento urbano, portanto, as políticas que são determinadas por esse órgão são obrigatórias para os três níveis de governo: nacional, regional e local.

No Peru, não existe lei geral de desenvolvimento urbano ou código urbano como em outros países. O planejamento é uma “caixa preta” (Fernandez-Maldonado, 2019), composta por várias instituições e instâncias, na ausência de marcos regulatórios gerais. O Ministério da Habitação, no entanto, decretou o *Ratdus* em 2016, que substituiu o Regulamento de Condicionamento Territorial e Desenvolvimento Urbano de 2011. O *Ratdus* regula os procedimentos, critérios e parâmetros técnicos que os governos locais seguem para formular, aprovar, implementar e modificar instrumentos de planejamento e gestão urbana, no exercício de suas competências em planejamento e gestão de terras, condicionamento territorial e desenvolvimento urbano no âmbito territorial. O *Ratdus* 2016 define que os *Sinceps* são

locais de território rural ou urbano, identificados pelo nome e habitados permanentemente. Seus habitantes estão ligados por interesses comuns de natureza econômica, social, cultural, étnica ou histórica. De acordo com seus atributos, os centros populacionais possuem as seguintes características: fazenda, vila, cidade ou metrópole (Perú, 2016a, art. 4, tradução nossa).

O *Sincep* é um conjunto hierárquico e dinâmico de centros populosos e suas esferas de influência (quadro 4). A aglomeração das províncias de Lima e Callao formam a metrópole nacional de primeira ordem.

10. De acordo com a Lei nº 30.156 (Lei de Organização e Funções do MHCS), o objetivo do ministério é “regulamentar e promover a ordenação, melhoria, proteção e integração de centros urbanos e rurais populosos, como um sistema sustentável no território nacional” (Perú, 2014, art. 4, tradução nossa).

QUADRO 4

Sincep: categorias e faixas hierárquicas dos centros populacionais

Norma	Detalhe
Ratdus: Decreto Supremo nº 022-2016-Habitación, publicado em 24 de dezembro de 2016: substitui os regulamentos de condicionamento territorial e desenvolvimento urbano de 2011	<p>“Art. 9 – categorias e faixas hierárquicas dos centros populacionais do Sincep. Os centros preenchidos de acordo com sua categoria e a hierarquia atribuída são classificados em:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Metrópole nacional (1ª grau): formada pela província de Lima, que inclui a capital da República e a província constitucional de Callao. A aglomeração é de primeira ordem no Sistema Nacional de Centros Populacionais (Sincep). 2. Metrópole regional (2ª grau): centro urbano povoado que, como cabeça do macrosistema, cumpre o papel de capital de departamento ou região e decorre do crescimento e da integração física de duas ou mais cidades, transcendendo as fronteiras político-administrativas. Seu espaço geoeconômico é definido funcionalmente a partir de um centro principal ou centro metropolitano que, por seu grande volume populacional, por suas atividades (sociais, econômicas, políticas, administrativas e culturais), bem como por seus níveis de equipamentos, serviços e comportamento dos mercados, exerce forte influência em espaços e centros habitados com os quais troca intensamente fluxos, bens e serviços da população. São cidades de segunda linha no Sincep. 3. Cidade: centro urbano povoado com população superior a 5 mil habitantes. Desempenha uma função urbana na organização do território e possui serviços básicos e equipamentos urbanos para educação, saúde, recreação, além de espaços para atividades habitacionais, comerciais, industriais ou de serviços (...).”

Fonte: Perú (2016a, tradução nossa).
 Elaboração do autor.

3 PLANEJAMENTO, SERVIÇOS E FINANCIAMENTO

O tipo de arranjo institucional para a gestão da metrópole de Lima tem importantes particularidades indicadas na seção anterior. A seguir, será destacado como essa situação se expressa entre dimensões específicas: planejamento, prestação de serviços e financiamento para o caso da região metropolitana de Lima.

Existem dois aspectos que requerem mais atenção, mas que, por razões de espaço, serão deixados de lado neste texto. Primeiro, mecanismos de participação cidadã, definidos como obrigatórios, e que envolvem canais institucionais para estabelecer uma relação entre governo subnacional e população. Segundo, as instâncias de coordenação vertical e horizontal que existem na região metropolitana de Lima.

No primeiro, há a Assembleia Metropolitana de Lima, que é presidida pelo prefeito do MML e tem a participação de prefeitos de distritos e representantes da sociedade civil. Suas decisões não são vinculativas e a falta de consenso não influencia as decisões do MML. O segundo mecanismo de coordenação são as mancomunidades, que operam no âmbito da Lei das Mancomunidades¹¹ de 2007, a qual representa a possibilidade de cooperação entre os municípios com o objetivo de reunir e atrair financiamento para obras de equipamentos ou infraestrutura. Esse é um mecanismo institucional relevante, mas que não

11. No Brasil, os consórcios públicos intermunicipais são as estruturas de gestão pública mais próximas à ideia de mancomunidade nos países de língua espanhola.

recebeu impulso suficiente dos governos subnacionais, devido à competição entre os eleitorados territoriais e à intervenção direta do governo central em obras (projetos, infraestrutura) na região metropolitana de Lima.

3.1 A metrópole de Lima

Lima foi se transformando durante o século XX, e o mesmo acontece no século XXI. Apenas para mencionar os dados da população: depois de ter 600 mil habitantes no censo de 1940, hoje (2017) mais de 8 milhões de pessoas residem em Lima, e esse número chega a mais de 9 milhões se Callao estiver incluída. A urbanização da capital do país está ligada a processos como a destruição do espaço agrícola-rural e o crescimento demográfico em condições particulares que produziram a expansão dos mercados de trabalho urbanos, ou seja, sua segmentação e heterogeneidade estrutural. Além disso, a predominância de arranjos informais para acesso à terra e à habitação é expressa no dado de que 60% da área urbana é considerada urbanização reversa ou não planejada, o que é explicado, em parte, pela pressão da população para desfrutar de habitação e serviços.

Lima sempre foi um polo que atraiu a migração, mas essa situação adquiriu uma forma explosiva durante o século XX. Em 1961, a população migrante em Lima representava 37% da população total de migrantes em todo o país. Essa proporção atingiu os níveis mais altos para 1972 e 1981, com 43,5% e 41,6%, respectivamente. A cidade então experimentou um pequeno declínio em 1993 (37%) e aumentou em 2007 (40%). Em relação à proporção da população imigrante residente em Lima, o percentual permaneceu semelhante nesse período, mas, observando os valores absolutos, a taxa de crescimento passou de 6,2% no período 1940-1961 a uma taxa de 1% no período 1993-2007. Nas áreas urbanas e especialmente em Lima e Callao (como a área metropolitana da capital), a taxa cresceu. No período 1940-1972, Lima e Callao apresentaram taxas de crescimento de 5,1% e 5,5%, respectivamente, as mais altas da história do país. Esse foi um dos períodos mais importantes em termos demográficos do século XX.

O período 1940-1981 é considerado o grande ciclo de migração interna e crescimento urbano. A partir da década de 1980, as taxas de crescimento diminuem, o que expressa a transição para um novo padrão de urbanização, caracterizado não apenas pela redução das taxas de crescimento mas também pela importância adquirida pela consolidação urbana, desenvolvimento metropolitano e mudanças na estrutura urbana (Carrión, 2017; Centeno *et al.*, 2019).

TABELA 1
Distritos de Lima por ano de criação

Ano	Peru		Lima		Callao	
	População	Taxa de crescimento anual (%)	População	Taxa de crescimento anual (%)	População	Taxa de crescimento anual (%)
1940	7.023.111	-	562.885	-	82.287	-
1961	10.420.357	2,2	1.632.370	5,2	213.540	4,6
1972	14.121.564	2,9	2.981.292	5,7	321.231	3,8
1981	17.762.231	2,5	4.164.597	3,7	443.413	3,6
1993	22.639.443	2,2	5.706.127	2,7	639.729	3,1
2007	28.220.764	1,5	7.605.742	2,0	876.877	2,2
2017	31.237.385	0,7	8.574.974	1,2	994.494	1,3

Fonte: Censo de Población y Vivienda; Instituto Nacional de Estadística e Información.

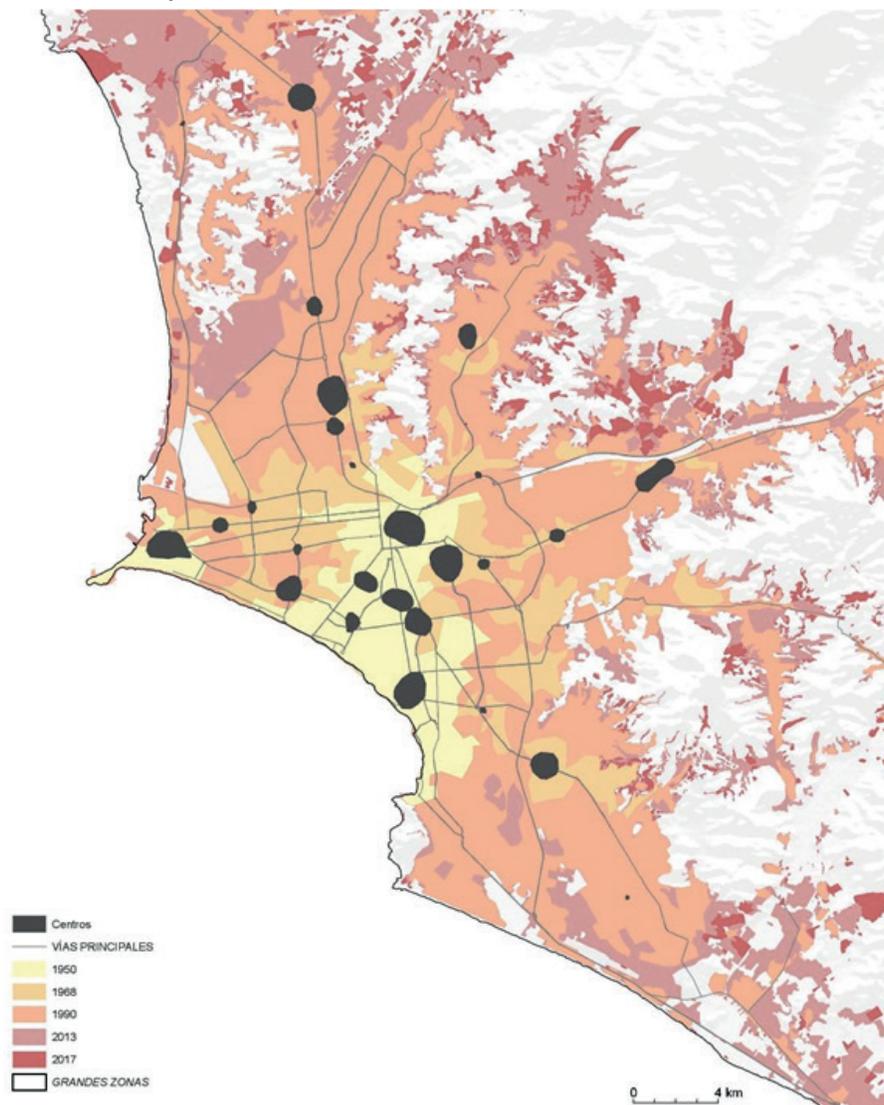
Outro eixo para entender a urbanização da cidade é a ocupação do território que, durante o século XX, mostrou certas características. Primeiro, estão as áreas urbanizadas até 1944, onde se destaca a cidade em torno do que é hoje chamado Centro Lima, e isso representa a extensão do centro histórico em direção à área de balneários de Miraflores-Barranco-Chorrillos, um processo facilitado pela construção da infraestrutura viária. Nesse processo, a relação funcional entre a urbanização de Lima e Callao foi fundamental. Segundo, a magnitude do processo de urbanização durante o período 1944-1981, em relação à magnitude do processo de migração, resultou na crise estrutural do Estado para resolver a provisão de serviços e mecanismos de integração. Esse processo, caracterizado por Matos Mar (1984) como “transbordamento popular”, foi expresso em um tipo de configuração socioespacial do acesso à moradia por meio de mecanismos informais e ilegais, de modo que a favela se tornou um meio de produção urbana e um mecanismo dos setores populares de acesso ao solo e à habitação (Calderón, 2004; Deler, 1975; Driant, 1991).

A partir da década de 1990, o padrão de urbanização e crescimento do tipo expansivo e horizontal foi modificado para “multidirecional (externo e interno) com uma tendência de consolidação e densificação urbana” (Centeno *et al.*, 2019, p. 70, tradução nossa). O processo de emergência e consolidação de uma estrutura policêntrica em que a área urbanizada abrigava as principais centralidades urbanas e que vigorou até 1950 modificou a estrutura urbana e refletiu que o surgimento de novos centros nas últimas décadas não foi necessariamente entendido como uma mudança na forma geral da cidade, onde existia uma área central, com zonas de alta renda. Pelo contrário, os novos centros apareceram e se consolidaram em outras áreas da cidade, desenvolvidos em estágios posteriores de urbanização. O mapa 2 descreve o processo de crescimento da cidade de Lima ao longo do século

XX e mostra as mudanças na estrutura policêntrica em direção à disseminação de diferentes centros em diversas áreas e décadas.¹²

MAPA 2

Lima Metropolitana e centralidades urbanas: crescimento urbano



Fonte: Centeno *et al.* (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

12. As informações não apenas correspondem às informações sobre concentrações de empregos mas também às relacionadas a comércio, educação e serviços.

Existem três tendências que caracterizam o espaço metropolitano em relação às suas características socioeconômicas: a primeira é que as condições de vida, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), são maiores nessa aglomeração urbana em comparação com o resto do país, mas, ao mesmo tempo, dentro da metrópole há uma importante heterogeneidade que reforça o que foi afirmado anteriormente com relação à comparação feita por Córdova, Fernández-Maldonado e Pozo (2016) sobre a distribuição de categorias ocupacionais. A segunda é que os distritos de alta renda e melhores condições estão localizados principalmente na área central, em uma estrutura socioespacial específica, seguida por distritos de áreas centrais também “velhos” em seus processos de formalização, mas com baixos níveis de desenvolvimento humano em comparação com os distritos de alta renda. Por fim, a terceira tendência é que os distritos – antes considerados erroneamente periféricos – apresentam diversas condições: enquanto alguns se caracterizam por uma presença importante de menor qualidade de vida, outros passaram por um importante processo de consolidação urbana nas últimas décadas do século XX.

3.2 Planejamento

O planejamento e a gestão urbana são uma caixa preta (Fernández-Maldonado, 2019). Na ausência de uma lei geral de desenvolvimento urbano ou de regulamentação urbana integrada, o planejamento é disperso. Existem três instrumentos de planejamento, dependendo dos níveis de governo e do eixo de intervenção: planejamento estratégico, condicionamento territorial e planejamento territorial.¹³

É pertinente notar que, embora a estrutura normativa peruana vise promover o uso de instrumentos de planejamento e gestão urbana, ela não estaria sendo eficaz, dado que os governos locais mostram um baixo cumprimento desses instrumentos. Segundo informações do Registro Nacional de Municípios do Instituto Nacional de Estatística e Informática (Instituto Nacional de Estadística e Informática – Inei), em 2018, de um total de 1.872 municípios, 569 eram municípios urbanos¹⁴ e apenas 53,6% possuíam um plano de desenvolvimento urbano. De um total de 196 municípios provinciais, 46,9% possuíam um Plano de Condicionamento Territorial (PAT). No caso da região metropolitana de

13. Regional: Plano Regional de Desenvolvimento Concertado (Plan Regional de Desarrollo Concertado – PRDC) (estratégico) e Plano de Zoneamento Ecológico (planejamento territorial). Provincial: Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado (estratégico), Plano de Condicionamento Territorial (condicionamento territorial), Plano de Desenvolvimento Urbano (condicionamento territorial), Zoneamento Econômico-Ecológico (planejamento territorial) e Plano de Planejamento Territorial (planejamento territorial). Distrital: Plano de Desenvolvimento Concertado (estratégico) e Plano Urbano Distrital (condicionamento territorial).

14. O número de municípios urbanos foi calculado com base no total de informações dos municípios do Registro Nacional de Municipalidades (Renamu) 2018 menos o número total de municípios rurais reconhecidos pelo Decreto Supremo nº 090-2011-PCM.

Lima-Callao, apenas 12%, seis das cinquenta municipalidades, possuíam planos de desenvolvimento urbano (Inei, 2018).

O panorama nacional identifica três recursos adicionais. Primeiro, existem baixos níveis de formulação de instrumentos de planejamento. Segundo, os incentivos que o governo nacional estabeleceu para a realização desses instrumentos não são suficientes. Terceiro, a estrutura regulatória estabelece a necessidade de cada nível de governo ter instrumentos de planejamento. No entanto, não estabelece necessariamente um caráter vinculante ou define que o investimento deve estar necessariamente atrelado a instrumentos de planejamento. Dessa forma, é possível afirmar que uma porcentagem significativa do investimento no nível subnacional não é necessariamente formulada em correspondência com os instrumentos de planejamento.

No caso de Callao, existem todos os instrumentos do governo regional e do município da província. A principal característica encontrada é o tratamento dado a Callao sem considerar as particularidades de sua conurbação com Lima e a conformação de uma área metropolitana. Assim, são os instrumentos de planejamento territorial que operam em escala diferente dos processos urbanos que buscam guiar e direcionar.

No caso de Lima, existe um plano concertado de desenvolvimento regional, que considera apenas a sua jurisdição; e um plano concertado de desenvolvimento provincial que foi formulado como uma lista de projetos prioritários de investimento em infraestrutura viária para a administração municipal que os formulou, mas com sérios problemas por não atender aos requisitos de participação ou conteúdo indicados pelas diretrizes nacionais. O instrumento que possui a diretriz metropolitana (Plano de Desenvolvimento Metropolitano) e deve incorporar a jurisdição de Lima e Callao foi formulado para o período 1990 e 2010 e está desatualizado em relação aos processos atuais da metrópole.

QUADRO 5

Instrumentos de planejamento da região metropolitana de Lima-Callao

Níveis de governo	Província de Lima	Província de Callao
Regional	Município metropolitano de Lima - Plano Regional de Desenvolvimento Concertado 2012-2025	Governo regional de Callao - Plano de Desenvolvimento Concertado da Região de Callao 2011-2021
Provincial (local)	- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Urbano 1990-2010 ¹ - Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021	Município provincial de Callao - Plano de Desenvolvimento Urbano 2011-2022 - Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021
Distrital (local)	42 municípios distritais - Plano Municipal de Desenvolvimento Concertado (41) - Plano Distrital de Desenvolvimento Urbano (4)	Seis municípios distritais - Plano Municipal de Desenvolvimento Concertado (5) - Plano Distrital de Desenvolvimento Urbano (0)

Fonte: Renamu, 2018.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ A Portaria nº 1702-MML de 2013 estende a validade do Plano de Desenvolvimento Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010.

Nesse ponto, vale a pena nos determos nos instrumentos de planejamento territorial definidos pela constituição para os governos regionais e locais: o Plano de Desenvolvimento Concertado e o Plano de Desenvolvimento Urbano. Os planos de desenvolvimento concertados são desenvolvidos de forma participativa pelos governos regionais e locais para suas respectivas áreas territoriais. Eles devem apresentar a estratégia de desenvolvimento do território para alcançar objetivos de curto, médio e longo prazo e de acordo com os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico Nacional de Desenvolvimento para 2021, o Plano Bicentenário. Também devem orientar o investimento e a alocação e execução de recursos regionais e municipais. Lima, como região metropolitana de Lima-Callao, possui quase todos os planos acordados que correspondem aos níveis regional, provincial e distrital.

A Constituição, por meio do art. 195, concede a função pública de planejamento urbano aos municípios: competência para aprovar o planejamento do desenvolvimento urbano, o zoneamento e o condicionamento territorial de suas jurisdições (Lozada, 2018). Apenas os municípios provinciais têm a função de aprovar um PAT, que orienta e regula a organização físico-espacial da província, identificando áreas urbanas e de expansão urbana, áreas de proteção ou segurança para riscos naturais, áreas agrícolas e áreas de conservação ambiental. No entanto, existe um regime de exceção para a metrópole Lima-Callao. De acordo com o *Ratdus*, para Lima-Callao corresponde apenas o Plano de Desenvolvimento Metropolitano, que incluirá o conteúdo do PAT.

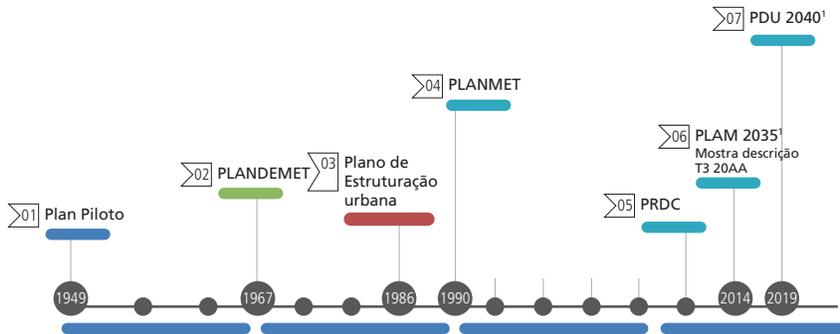
Os planos de desenvolvimento urbano, provinciais ou distritais são instrumentos técnico-regulatórios que orientam e regulam a gestão territorial e o desenvolvimento urbano. Os municípios têm a função exclusiva de aprovar seu plano de desenvolvimento urbano, no entanto, os planos urbanos distritais devem ser aprovados de acordo com os padrões do PAT e do Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Note-se que os planos de desenvolvimento urbano e o PAT são elaborados de acordo com o Plano de Desenvolvimento Concertado. Todos eles são aprovados pela portaria municipal – e como a portaria é uma norma com a classificação de lei, qualquer impugnação teria que ser canalizada por meio de uma ação de inconstitucionalidade (Ortiz, 2017).

Descrito esse panorama, podemos determinar o plano metropolitano como um instrumento central que concerne ao âmbito metropolitano. No Peru, o planejamento urbano – como política estatal – adquiriu autonomia e importância em meados do século XX, quando foi implementado como uma área específica dentro do governo central. A partir desse fato, foram criadas instituições responsáveis pela coleta e processamento de informações urbanas e por desenvolver propostas que busquem entender as profundas transformações que Lima estava passando.

O planejamento, desde suas origens, caracterizou-se por uma visão normativa, na medida em que considerou necessário estabelecer limites claros às formas apropriadas de ocupação do território: funcional, devido às correntes modernas predominantes na arquitetura e no planejamento urbano, e expresso na importância do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna em uma geração de planejadores e urbanistas; sistemático, na medida em que busca estabelecer uma abordagem total do território; e centralizado, dado o papel que o governo central e os institutos criados para esse fim deveriam ter, diferentemente dos governos locais que tinham poucas competências e recursos.

FIGURA 1

Marcos do planejamento urbano da região metropolitana de Lima



Elaboração do autor.

Nota: ¹ Não aprovado e/ou em processo de elaboração.

Obs.: 1. Planmet – Plan de Desarrollo Metropolitano Lima y Callao 1968-1980.

2. Planmet – Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima y Callao 1990-2010.

3. Plam 2035 – Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano para Lima y Callao 2035.

4. PDU 2040 – Plan de Desarrollo Urbano 2040.

O planejamento urbano se constituiu em diferentes marcos desde a criação do Escritório Nacional de Planejamento Urbano (1947), da Corporação Nacional de Habitação (1946) e do Instituto de Urbanismo de Lima (1944). A seguir, buscamos detalhar as características dos planos que foram formulados desde então.¹⁵

O primeiro é o Plano Piloto de Lima (1949), que reflete claramente a influência dos modernos preceitos do planejamento urbano e inclui Lima e Callao como um escopo territorial. O plano procurou orientar e controlar o crescimento da cidade, que havia gerado, nos termos do plano, condições de vida insuportáveis. O documento está organizado em duas seções: análise e soluções. A análise deu especial importância aos problemas derivados da falta de zoneamento na aglomeração urbana; ao surgimento e predominância de arranjos informais e da necessidade de acesso à terra e à habitação; e à falta de interconexão

15. Para uma análise das mudanças regulatórias e institucionais, ver Calderón (2004).

dentro da aglomeração e com seu ambiente territorial. As propostas ou soluções foram focadas na tentativa de reorganizar a localização das atividades no espaço, apontando a importância de uma rede viária que permitisse a circulação de pessoas e bens e estabelecendo projetos no “setor central”.

O segundo plano, o Plandemet 1968-1980, difere do anterior, pois incorpora uma visão mais complexa da questão urbana. Para Ludeña (2006, p. 39 tradução nossa), esse plano foi caracterizado pela

importância da identificação de constantes estruturas do desenvolvimento urbano de Lima, assim como [pela] classificação de tipos de áreas e a identificação de padrões de assentamentos residenciais e industriais (...) têm a importância de conceder a eles a condição de serem o primeiro grande esforço para revelar as estruturas profundas de Lima no âmbito da realização de um plano de transformação.

Diferentemente do plano piloto, o Plandemet 1968-1980 incorpora maior complexidade na análise do crescimento urbano, colocando um processo gradual na formulação do planejamento. Trata-se de um plano proposto a partir de instâncias centrais, como é o caso do Escritório Nacional de Planejamento e Urbanismo (Oficina Nacional de Planeamiento y Urbanismo – ONPU) e em relação ao município de Lima. Somocurcio (1993) define o Plandemet como um plano que buscava racionalizar o processo de urbanização, cujos comentários críticos sobre o plano foram: i) não incorporaram políticas urbanas em questões como transporte, uso do solo, serviços, entre outros; ii) não foi abordada a questão institucional e administrativa da região metropolitana; iii) um papel predominante foi concedido ao mercado imobiliário como o de regular o solo, sem incorporar as questões associadas aos processos informais de urbanização; e iv) foi baseado em um modelo de crescimento que não abordou as mudanças que a cidade experimentaria na próxima década.

Assim, chegamos ao Planmet 1990-2010, publicado em 1992 e preparado pelo MML, que constitui o último plano metropolitano aprovado para o caso de Lima. Nesse documento, o processo metropolitano foi reconhecido como a característica fundamental a ser discutida, definida como a

concentração de atividades econômicas políticas socioculturais e administrativas, como consequência do centralismo e da dependência que originou o modo particular de desenvolvimento do país, que acentuou o processo de migração da metrópole interina para a metrópole de Lima-Callao (MML, 1989, p. 3, tradução nossa).

É importante mencionar o contexto desse plano, que começou a ser formulado no final dos anos 1980 e foi finalmente aprovado em 1992. Existe certo consenso em considerar os anos 1990 como o momento em que diferentes medidas foram estabelecidas visando à privatização e à desregulamentação, bem como à redução de Estado nos problemas de domínio público. Esse plano difere

do anterior devido a certas características, como a importância do metropolitano como eixo de preocupação, incorporando um domínio ambiental e físico-espacial, entre outros. Além disso, ele destaca a necessidade de modificar o papel do Estado, tentando superar um critério exclusivamente restritivo e normativo. Os efeitos desse plano, em termos de sua capacidade de orientar as políticas públicas, foram bastante singelos. Sendo o último grande plano metropolitano aprovado, hoje está desatualizado e sua perspectiva também não foi cumprida.

O plano foi organizado da forma descrita a seguir. Primeiro, foi discutido o contexto nacional, regional e microrregional da região metropolitana. Segundo, foi realizado um diagnóstico da região metropolitana em torno das seguintes dimensões: “geográfico, demográfico, socioeconômico, econômico-financeiro, político-administrativo, físico-espacial e serviços públicos” (MML, 1989, p. 9, tradução nossa). Terceiro, a dimensão jurídico-institucional é abordada e, finalmente, os objetivos do plano são desenvolvidos com base em uma proposta de planejamento e projetos para a região metropolitana. Os objetivos definidos são: “desconcentração funcional territorial metropolitana, descongestionamento do centro histórico, elevação da densidade urbana, incorporação seletiva e programada das áreas de expansão” (MML, 1989, p. 3, tradução nossa). Em seguida, as propostas gerais do plano foram desenvolvidas e, posteriormente, as propostas específicas. Ele se encerrou com um programa de investimentos.

Em seu diagnóstico, o plano considerou a necessidade de superar algumas tendências negativas da metrópole e características como cidade monocêntrica, ramificada e de baixa densidade, para gerar um tipo de planejamento urbano que permitiria “desconcentração funcional territorial metropolitana, descongestionamento do centro histórico de Lima, a elevação da densidade urbana e a incorporação seletiva e programada de áreas de expansão” (MML, 1989, p. 3, tradução nossa). Após o Planmet 1990-2010, nenhum outro plano de alcance metropolitano foi aprovado novamente.

A seguir, se encontram os planos aprovados nas últimas décadas, bem como as tentativas de desenvolver um novo plano metropolitano. Eles são uma competência exclusiva do nível do governo regional e devem ser enquadrados na definição de políticas e eixos estratégicos do nível nacional e, por sua vez, tornam-se as diretrizes básicas para a elaboração dos planos de desenvolvimento organizados no nível distrital. De acordo com os regulamentos atuais, deve haver uma articulação na definição das diretrizes em cada nível de governo, pois são planos de médio e longo prazo e devem orientar a gestão do governo regional. Além disso, no caso de Lima, o plano regional deve ser concluído na Assembleia Metropolitana de Lima, de acordo com a Lei Orgânica do Governo Regional. Como mencionado anteriormente, no entanto, as decisões tomadas nessa assembleia não são vinculantes.

Por fim, os planos regionais têm caráter participativo estabelecido pelos mesmos regulamentos para os governos regionais e locais. De acordo com a Lei de Bases de Descentralização, estabelece-se que

os governos regionais e locais são obrigados a promover a participação do cidadão na formulação, debate e consulta de seus planos e orçamentos de desenvolvimento, e na gestão pública, com as exceções indicadas por lei, bem como a criação e operação de espaços e mecanismos de consulta, controle, avaliação e prestação de contas (Perú, 2002, art. 17, tradução nossa).

Primeiramente, houve o PRDC (2012-2025), aprovado em 2013, durante a gestão de Susana Villarán (2011-2014), representando um importante esforço para abordar a dinâmica territorial no nível da província de Lima. De forma expressa, o plano não inclui a província de Callao, o que poderia ser considerado uma limitação fundamental (MML, 2013).

Outro marco importante no planejamento metropolitano é o desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Urbano Metropolitano (Plam 2035), preparado durante o período de gestão de Susana Villarán, mas não aprovado. Vale a pena descrever algumas características desse plano e depois apontar os aspectos que o levaram a ser apenas uma proposta. O Plam 2035 teve como objetivo “desenvolver uma proposta de planejamento urbano e territorial da estrutura físico-espacial da cidade e suas relações funcionais, para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e de pessoas que vivem permanentemente e/ou temporariamente” (MML, 2014, p. 7, tradução nossa). É um instrumento que procurou criar “os instrumentos e condições para Lima, com base em visões compartilhadas com Callao, a serem construídos e reconstruídos em um período entre 2014-2035, como: a) uma cidade justa e inclusiva; b) patrimonial e criativo; c) sustentável, saudável e resiliente; d) compacta; e) integrada; f) policêntrico; g) competitivo e dinâmica de um Peru projetado para o mundo” (*op. cit.*).

O Plam 2035 não foi aprovado durante o gerenciamento de 2011-2014. A gestão metropolitana posterior, com Luis Castañeda (2015-2018), decidiu não continuar com esse esforço e manter o plano como um projeto dentro do MML, mas sem um processo de aprovação. Dessa forma, o MML continuou a operar sob a figura da expansão do Planmet 1990-2010, que estava desatualizado para guiar e orientar a ação pública no território. Nesse mesmo período, decidiu-se preparar um Plano Provincial de Desenvolvimento Concertado 2016-2021 para a região metropolitana de Lima, com relação à meta proposta pelo Centro Nacional de Planejamento Estratégico (Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – Ceplan), como parte do programa de incentivos à melhoria da gestão municipal de 2016, administrado pelo Ministério da Economia e Finanças (MEF).

Esse plano definiu a seguinte visão para o futuro, em 2030:

a região metropolitana de Lima é competitiva no mercado global e contribui para as relações inter-regionais, envolvidas no processo de descentralização e gestão eficiente do desenvolvimento humano com democracia, com solidariedade, segurança e sustentável com o meio ambiente, urbanisticamente equilibrada, com um moderno sistema de equipamentos e conectividade, com uma população orgulhosa, identificada com sua cidade, que goza de boa qualidade de vida (MML, 2016, p. 9, tradução nossa).

Foram propostos dez objetivos estratégicos:

a) melhorar a competitividade da produção, turismo, comércio e serviços; b) consolidar a articulação de sistemas rápidos de transporte público de massa; c) reduzir os níveis de poluição ambiental; d) melhorar o acesso da população vulnerável a serviços públicos essenciais; e) reduzir os níveis de insegurança do cidadão; f) consolidar os sistemas de centros e subcentros metropolitanos; g) gerar condições de emprego adequadas e sustentáveis; h) fortalecer a gestão político-administrativa do governo municipal metropolitano; i) reduzir as condições de vulnerabilidade devido a riscos de desastres; j) promover expressões culturais, fortalecendo a diversidade e a identidade metropolitana (MML, 2016, p. 9, tradução nossa).

Esse plano foi criticado pela desconexão entre objetivos e propostas. Foram apresentados dezenove projetos estratégicos, dos quais quinze eram obras viárias, viadutos, também conhecidos como desvios. Essas obras não apenas responderam a uma análise integral das demandas da cidade como também propuseram soluções anacrônicas, como a construção de retornos e a expansão de avenidas para supostamente aliviar o congestionamento gerado por veículos particulares. Sem o suporte técnico conhecido e ao custo da remoção de árvores e áreas verdes, os trabalhos propostos foram alvo de duras críticas de vizinhos e organizações da sociedade civil.¹⁶

O Plano de Desenvolvimento Local Combinado (Plan de Desarrollo Local Concertado – PDLC) da região metropolitana de Lima foi aprovado pelo Conselho Municipal Metropolitano em julho de 2016. O Ceplan, no entanto, determinou que o MML não havia atingido a meta porque não podia credenciar um processo participativo¹⁷ na preparação do plano – um dos requisitos estabelecidos. Por esse motivo, o MEF não concedeu o incentivo econômico. Dessa forma, o plano não foi revogado e serviu de roteiro para os trabalhos que o MML tentou fazer durante o gerenciamento de Castañeda.

16. Sobre o caso da Frente de Defesa de Balconcillo, no distrito de La Victoria, em que, após o desvio que o MML queria construir como parte das obras do PDLC 2016-2021, eliminando um *shopping* que funciona como o principal espaço público na área, a MML teve que suspender o trabalho. Disponível em: <<http://www.indirahuilca.pe/sobre-el-pass-en-balconcillo/>>.

17. O *Relatório técnico* da Ceplan sobre o PDLC na região metropolitana de Lima (2016-2021) está disponível em: <<https://es.scribd.com/document/331167984/Informe-Tecnico-N-004-2016-CEPLAN-DNCP-CMML>>.

O último marco do planejamento metropolitano ocorreu no segundo semestre de 2019, quando o MML anunciou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Metropolitano 2021-2040 (Planmet 2040). Até o momento, foi constituído um conselho consultivo e proposto um cronograma de trabalho que levará à aprovação do plano em 2021. Os trabalhos foram iniciados no município e no Instituto Metropolitano de Planejamento. Até a data de elaboração deste capítulo, ainda não havia insumos ou adiantamentos relevantes.

3.3 Serviços

A seguir, é interessante descrever a gestão de três tipos de serviços presentes na cidade: resíduos sólidos, água e transporte. Eles foram selecionados porque expressam tipos diferentes de arranjos institucionais para a administração. A gestão de resíduos sólidos é uma tarefa compartilhada entre diferentes níveis de governo subnacional. No caso de água e drenagem, a administração é de responsabilidade de uma empresa de direito privado estatal que mantém um baixo nível de coordenação com as autoridades subnacionais. Finalmente, no caso do transporte, há uma mudança entre um modelo de gestão, em que diferentes níveis participam, para um novo modelo de gestão metropolitana do nível do governo nacional. Cada um desses exemplos implica desafios diferentes para a gestão metropolitana e mostram diferentes níveis de coordenação e mecanismos institucionais para resolver um problema organizacional: fornecer, gerenciar e planejar um serviço público.

QUADRO 6
Gestão de serviços

Serviço	Modelo de gestão	Provincial	Distrital
Água	Empresa estatal de direito privado	-	-
Resíduos sólidos	Integração vertical	Tratamento e disposição final	Coleta e transferência
Transporte	Autoridade de Transporte Urbano (2019) – Ministério dos Transportes e Comunicações (MTC)	Participação em conselho diretivo	-

Elaboração do autor.

Os resíduos sólidos refletem os problemas de fragmentação institucional na região metropolitana de Lima,¹⁸ cujo gerenciamento integral é definido como o conjunto de atividades que permitem conceder um destino adequado aos resíduos, dependendo de seu tipo, método de disposição, origem, entre outros. Ou seja, envolve atividades de coleta, separação, transferência e tratamento.¹⁹ Essa gestão

18. Na tipologia de resíduos sólidos, nos referimos aos resíduos sólidos municipais, que incluem limpeza comercial, residencial e pública. Outros tipos de resíduos, como resíduos industriais ou hospitalares, têm outra estrutura de gerenciamento.

19. Em termos específicos, as diferentes atividades são: minimização de resíduos, segregação de fontes, reutilização, armazenamento, coleta, comercialização, transporte, tratamento, transferência e destinação final.

envolve diferentes níveis e também o setor governamental: do Ministério do Meio Ambiente e Saúde ao papel dos governos subnacionais. Neste texto, estamos interessados em nos deter no que corresponde aos níveis de governo subnacional.

A Lei de Municípios (2004) e a Lei Geral de Resíduos Sólidos (2008) estabelecem competências diferenciadas em gestão integral para cada nível de governo. Elas são definidas na Portaria nº 1.778, de 2014, e seus regulamentos (2015) promulgados pelo MML. Nesse ponto, há dois temas para se destacar. Primeiramente, dentro do processo de gerenciamento de resíduos sólidos, há uma diferença importante entre a região metropolitana (provincial) e o distrito. Simplificando a descrição, ressalta-se que os municípios do distrito são responsáveis pela coleta e transferência de resíduos sólidos. O município metropolitano é responsável pelo tratamento, entendido principalmente como a operação de aterros sanitários para o tratamento e destinação final de resíduos.²⁰

O segundo tema destacado é que, de acordo com os regulamentos atuais, deve haver espaços de coordenação entre os distritos em relação às políticas de manejo e gestão de resíduos sólidos. Além disso, o município metropolitano deve desempenhar um papel de supervisão e coordenação. Na prática, existe um modelo de gestão segmentado, em que diferentes instituições públicas participam “sem que nenhuma delas controle toda a cadeia” (Durand e Metzger, 2009, p. 625, tradução nossa). Cada distrito implementa um sistema de gerenciamento de resíduos sólidos com base em sua autonomia e, principalmente, com a concessão de coleta e transferência. Portanto, é um serviço que depende em grande parte da capacidade econômica do município do distrito. Isso possibilitaria entender a existência de pontos críticos de acúmulo de resíduos sólidos em distritos de baixa renda e a coleta parcial que eles realizam.

Por fim, a análise da gestão de resíduos sólidos é um exemplo claro da dificuldade associada aos municípios que operam simultaneamente em diferentes níveis de competência. Por exemplo, o MML é responsável por aterros sanitários e pelo descarte final de resíduos sólidos gerados no âmbito territorial de sua jurisdição, isto é, nos 42 distritos que o compõem. Entretanto, paralelamente, é a entidade encarregada de executar as funções de coleta e transferência do distrito de Cercado de Lima, sobre o qual possui competências em nível distrital local. Dessa forma, o prefeito metropolitano é, ao mesmo tempo, prefeito do distrito e do Cercado de Lima. No caso da gestão de resíduos sólidos, semelhante a outros serviços, os funcionários municipais devem pensar continuamente em

20. Cabe ressaltar que 86% dos resíduos atingem aterros sanitários, e a diferença faz parte de outros circuitos de gerenciamento de resíduos associados a coletores e à comercialização e transformação de resíduos (Durand, 2011). Os 14% restantes são gerenciados principalmente por meio de acordos informais.

duas áreas de competências diferenciadas – tarefa complexa que geralmente leva a serviços de baixa qualidade.

No caso de água e drenagem, a administração é de responsabilidade de uma empresa de direito privado estatal que mantém um baixo nível de coordenação com as autoridades subnacionais. A gestão da água na região metropolitana de Lima é responsável pelo Serviço de Água e Esgoto de Lima (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima – Sedapal), que é uma empresa estatal de direito privado criada em 1981, mas constituída como uma empresa pública limitada. É regulamentada pela Lei Geral de Serviços de Saneamento (1994) e pela Lei Geral de Empresas e Regulamentos Gerais de Serviços de Saneamento (2005). Sua área de responsabilidade inclui a província de Lima, a província de Callao e outras províncias de Lima.

Pode-se dizer que existe uma baixa e fraca coordenação entre a entidade responsável pela gestão e drenagem da água na região metropolitana e as autoridades municipais. Entre os vários problemas que essa situação gera, um pode ser mencionado: como foi apontado anteriormente neste texto, Lima é caracterizada pela importância de um processo de urbanização “informal”, em que o solo é acessado pela primeira vez e, em seguida, a casa é construída e os serviços são implementados. Dessa maneira, o acesso a serviços se torna um aspecto fundamental da consolidação urbana, uma demanda da população, mas também um elemento que energiza o processo de urbanização. Ou seja, a extensão das redes de água e esgoto não só pode ser assumida como um serviço, mas também promove a urbanização e o crescimento da cidade. A essa situação, deve-se acrescentar que, como a água e a drenagem dependem de uma entidade diferente, os instrumentos de planejamento territorial não a incorporam como uma questão direta, mas, sim, indireta.

No caso do transporte, há uma mudança entre um modelo de gestão, em que diferentes níveis participavam, para um novo modelo de gestão, metropolitana do nível do governo nacional. O modelo em funcionamento contou com os atributos citados a seguir. Primeiro, como Bielich (2009, p. 18, tradução nossa) aponta, “durante quase toda a história do transporte público de Lima, o Estado não foi a entidade responsável por fornecê-lo. Quem presta o serviço são empresas privadas, formais ou informais”.

Segundo, no marco central, as decisões tomadas pelo governo central no início dos anos 1990 foram no sentido de desregulamentar ainda mais esse serviço, sob a suposição de que o mercado o regulamentaria. Isso significava que “a livre concorrência pela fixação de tarifas, bem como a caderneta de entrada temporária de pessoas físicas ou jurídicas como prestadores de serviços, e a importação de veículos usados foi promovida” (Defensoría del Pueblo, 2008, p. 50). O Decreto

Legislativo nº 651, emitido em 1991, estabeleceu a livre concorrência de tarifas e acesso a rotas.

Terceiro, o sistema de transporte coletivo em Lima foi caracterizado por sobreposição territorial. O MML e o município provincial de Callao tinham competência para entregar licenças para transporte público dentro de suas jurisdições (rotas), no entanto, dada a aglomeração entre Lima e Callao, foi estabelecido que as rotas requeriam interconexão entre os dois territórios.²¹ Isso significa que o início e o fim de uma rota podiam estar localizados na jurisdição de Callao, entretanto, podiam atravessar não apenas Callao, mas também o escopo territorial de Lima. A natureza excepcional da interconexão tornou-se recorrente: mais de 25% do transporte que circula em Lima possui uma licença concedida por Callao.²²

Quarto, havia uma divisão de propriedade e trabalho no sistema de transporte que reproduz a precariedade. As rotas de transporte urbano eram entregues sob o número da licença de tráfego rodoviário, todavia, essas empresas não possuíam necessariamente unidades de transporte. O segundo ator eram os proprietários dos veículos, que pagavam uma quantia fixa à empresa pelo uso da rota. A esses proprietários, adicionamos os trabalhadores – motoristas e cobradores – que podiam ser subcontratados pelos proprietários ou o motorista que alugava um veículo que já possuía uma rota estabelecida.

Esse tipo de organização do trabalho é descrito como uma lógica comissária de filial (Bielich, 2009; Remy, 2016) que incentiva a precariedade laboral e requer que os diferentes atores estejam envolvidos na tentativa de gerar a maior quantidade de passagens diárias. Isso se reflete em longas horas de trabalho, baixa estabilidade no emprego, baixo reinvestimento em veículos, entre outros.

Além das rotas de transporte público, existem outros subsistemas de transporte. Inicialmente, o metrô de Lima – que possui uma linha em operação, uma em construção e outras seis para a cidade que estão em processo de planejamento – foi administrado pelo MML. No entanto, para ter um melhor gerenciamento desse subsistema e promover e realizar grandes projetos de investimento, em 2008 os poderes foram transferidos para o MTC, e a Autoridade Autônoma do Sistema Elétrico de Transporte Massivo de Lima e Callao (Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – AATE) foi criada. O modelo de financiamento ocorreu por meio da concessão da operação a particulares e foi realizado diretamente pela AATE.

21. Desde 1999, a Lei de Transportes definiu que jurisdições conurbadas deveriam estabelecer um regime comum de gerenciamento de transportes. Isso não foi implementado em Lima até a formulação da Autoridade de Transporte Urbano (ATU) em 2018.

22. Situação semelhante ocorre com a província de Huarochiri.

Outro subsistema de transporte é o Metropolitan, um sistema de ônibus segregados que opera no território do MML. Nesse caso, o MML é responsável por administrar e gerenciar o serviço, o qual está sob concessão por toda a operação. Por fim, é possível identificar, ainda, os corredores complementares, implementados desde 2011, e que consistem em uma reorganização dos operadores de transporte público em cinco estradas da cidade. Os operadores privados nos corredores complementares também operam com um contrato de concessão. O quadro 7 mostra a diversidade de atores estatais envolvidos na gestão de transporte público na região metropolitana de Lima.

QUADRO 7

Lima e Callao: administrações e entidades que participam da regulamentação e gestão do sistema de transporte

Modo/função	Entidade	Nível de governo	Órgão competente
Regulador	Ositrán	Nacional	Presidência do Conselho de Ministros
Aprovação de contrato (Parceria Público-Privada – PPP)	MEF	Nacional	Ministério da Economia e Finanças
Trem elétrico	AATE	Nacional	Ministério dos Transportes e Comunicações
Sistema metropolitano	Transporte Urbano, Protransport, Instituto Metropolitano de Planejamento (IMP) e Emape Management	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
Corredores complementares	Transporte Urbano, Protransport, IMP e Emape Management	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
Rotas de transporte público em ônibus, com autorização	Em Lima: gerenciamento de transporte urbano	Regime especial Lima	Município metropolitano de Lima
	Em Callao: Departamento Geral de Transporte Urbano	Provincial	Município Provincial de Callao

Fonte: Perú (2016b, tradução nossa).

O MML, como município provincial responsável pela gestão do transporte urbano, realizou diferentes medidas com o objetivo de regular e reorganizar o transporte coletivo. Um dos esforços mais importantes foi realizado durante a gestão de Villarán (2011-2014), com a implementação de um sistema integrado de transporte, que deveria envolver: novas unidades, maior inspeção e ordenação da frota, promovendo consórcio de empresas, demolição de veículos antigos, implantação de corredores complementares (Remy, 2016). No entanto, o progresso foi parcial e não foi continuado pelas gestões seguintes do MML.

O descrito anteriormente serviu de justificativa para a formulação e criação da ATU de Lima e Callao em dezembro de 2018. Trata-se de um órgão técnico especializado, vinculado ao MTC e que possui autonomia administrativa, funcional, econômica e financeira. Com a lei de criação, a ATU assumiu parte das funções do MML e do município provincial de Callao em termos de

transporte público, mas também fundiu a AATE, que já dependia do MTC e do Metropolitan, e o sistema Bus Rapid Transit (BRT), que gerenciava o pró-transporte do MML. A tarefa da ATU é organizar, implementar e gerenciar o Sistema Integrado de Transporte de Lima e Callao, dentro da estrutura das diretrizes políticas aprovadas pelo setor de transporte do governo nacional.

A direção da ATU é responsável por um conselho de administração composto por oito membros, nomeados para um período de cinco anos. A formação do conselho inclui dois membros do MTC, um dos quais preside o órgão, um do MEF, um do MHCS, três propostos pelo MML e um membro do município provincial de Callao – onde a distribuição dos membros dos municípios responde à proporção da população dos municípios provinciais do território.

3.4 Financiamento

O financiamento metropolitano só pode ser entendido com a consideração dos seguintes aspectos: a capacidade dos governos subnacionais de gerar suas próprias fontes de renda e de compreender o papel das transferências do governo nacional; a função dos mecanismos de redistribuição de recursos para os governos subnacionais, como o Fundo Municipal de Compensação (Fondo de Compensación Municipal – Foncomun), criado em 1993; a suposta complementaridade entre orçamentos regionais, provinciais e distritais; e os mecanismos alternativos de financiamento de infraestrutura e projetos, principalmente por meio do vínculo com o setor privado e os modelos de PPP. Dessa forma, esta subseção aborda essas questões com o objetivo de entender as dimensões fundamentais do governo metropolitano no caso de Lima.

Nesse contexto, quatro características são importantes. Primeiro, no Peru, os orçamentos dos governos subnacionais são altamente dependentes de transferências do governo central e há baixa capacidade de gerar sua própria renda. Sobre a dependência do governo central, ocorre um fato interessante: em 2015, apenas 27,3% da receita municipal provinham de fontes de renda própria (coletadas diretamente via impostos municipais) e 72,7% do total os rendimentos provinham de transferências e outros rendimentos (MEF). Quanto à baixa capacidade de gerar recursos, é possível afirmar que se reproduz a fragmentação institucional e se estabelece um regime de desigualdade urbana. Se forem observadas as fontes de financiamento para projetos de investimento (tabela 2), há baixa autonomia fiscal e alta dependência de transferências.

TABELA 2
Fontes de financiamento para projetos de investimento em MML
(Em %)

Fonte de financiamento	2014	2015	2016	2017	2018
Recursos comuns	16	9	5	14	10
Foncomun	11	9	20	15	4
Impostos municipais	13	8	11	15	6
Recursos captados diretamente	8	12	9	3	2
Doações e transferências	25	36	38	27	44
Canon, sobretaxa, royalties, aluguel e ações alfandegárias	1	2	2	2	0
Recursos para operações de crédito oficiais	26	23	15	24	34

Fonte: MEF.
Elaboração do autor.

Em segundo lugar, existe um critério de complementaridade entre os níveis de governo e isso gera uma série de distorções, como o baixo orçamento disponível para o MML. Espera-se que o MML tenha um orçamento de acordo com suas competências e funções de governo regional e provincial e, portanto, superior ao dos municípios distritais. No entanto, a análise da receita municipal para 2017 mostra que a soma da renda dos 42 municípios do distrito quase dobra a renda do MML. Além disso, a composição da renda também é diferente entre o MML e os municípios distritais: as receitas destes dependem mais das transferências do governo nacional, demonstrando menos autonomia fiscal que o MML e, da mesma forma, menor renda de capital.

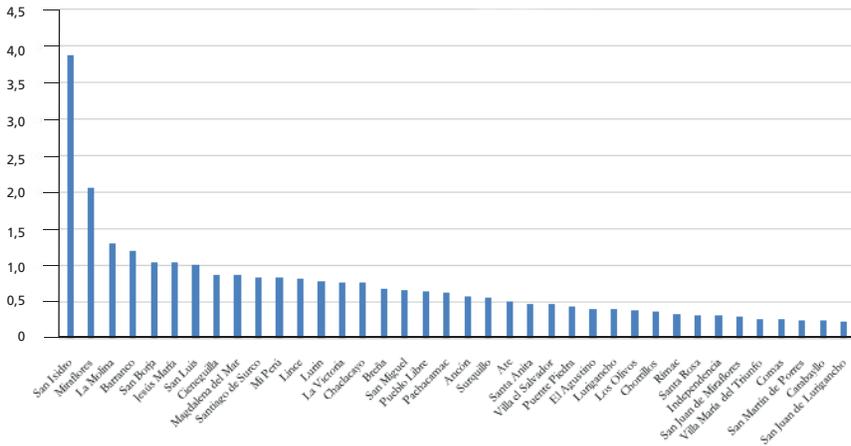
TABELA 3
Composição da renda do MML e dos municípios distritais de Lima (2017)

Rendas	MML (S/)	Participação (%)	Municípios distritais de Lima (S/)	Participação (%)
Contribuições	12.808	1	745	0
Receita tributária	607.449	32	1.166.075	36
Receita não tributária	421.979	23	1.062.112	33
Transferências atuais	190.020	10	762.986	24
Renda de capital	643.093	34	240.580	7
Renda total	1.875.349	100	3.232.497	100

Fonte: Sistema Único de Informação Fiscal Subnacional.
Elaboração do autor.
Obs.: S/ (Novo Sol) é a moeda peruana.

Em terceiro, o orçamento no nível dos municípios distritais, apesar da existência de mecanismos de redistribuição, como o Foncomun, reproduz um modelo de desigualdade urbana.

GRÁFICO 2
Distrito: orçamento *per capita* (2017)
 (Em S/ mil)



Elaboração do autor.

Obs.: 1. Lima Metropolitana não inclui distritos de balneário e de praia.

2. Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Em quarto lugar, com relação ao investimento em infraestrutura, é necessário apontar a questão das PPPs como mecanismo central de investimento em infraestrutura no país na última década. No nível nacional, apenas em 2017, 94% do investimento em infraestrutura correspondeu a algum tipo de modalidade de PPP (Takano, 2018). As PPPs se referem a

uma ampla gama de parcerias de longo prazo acordadas contratualmente entre alguma entidade do setor público e outra entidade do setor privado para a prestação, por esta, de algum serviço público, que geralmente envolve a operação e/ou construção de infraestrutura econômica ou social, em troca de uma compensação financeira que possa vir dos usuários e/ou do próprio Estado (Benavente *et al.*, 2017, p. 21, tradução nossa).

Os investimentos diferem tanto em obras públicas quanto em formas de privatização. No caso do segundo tipo (privatização), o risco total da operação recai sobre o ator privado. No caso das PPPs, considera-se que o risco seja compartilhado entre atores públicos e privados, o que representaria um de seus principais benefícios.

O marco regulatório das PPPs pode ser rastreado até o início dos anos 1990, com uma série de regras ligadas ao crescimento do investimento privado. No entanto, foi a partir de 2008, com a promulgação do Decreto Legislativo nº 1.012, que esse marco se tornou diretamente aplicável.

As PPPs se tornaram o principal mecanismo de construção de infraestrutura, e o caso de Lima e sua região metropolitana não é exceção. A infraestrutura, em questões como saneamento e transporte, foi realizada principalmente sob essa modalidade (Takano, 2017). No caso do transporte, dois casos são relevantes. Um caso é o da Linha Amarela – por meio de uma concessão outorgada pelo MML a uma empresa privada, o direito de construir e operar o projeto foi concedido por um período de trinta anos. O contrato do projeto foi assinado em 2009 como uma adjudicação direta. A concessão envolve a concessão da via expressa da Linha Amarela e da estrada Evitamiento, duas das rotas de transporte mais importantes de Lima. O projeto compreende um total de 25 km, um túnel sob o rio Rímac e dez viadutos. O consórcio que ganhou a concessão deve implementar e melhorar a infraestrutura e, como contrapartida, a cobrança de pedágio para o uso específico dessas estradas. O segundo caso é o referente às rotas de Lima. É um contrato de concessão por trinta anos, no qual o MML transfere para a concessionária a autoridade pelo projeto, construção, melhoria, conservação, operação e exploração. Nesse caso, são concedidas as avenidas Panamericana do Norte, Sul e Ramiro Priale, que somam 104,6 km.

4 CONCLUSÃO

A gestão da área metropolitana de Lima é um caso de complexidade e fragmentação institucional, resultante de múltiplas tentativas de adaptar a estrutura de gestão às transformações urbanas. E além disso, da ausência de uma estrutura geral para o desenvolvimento urbano em nível nacional e de instrumentos de planejamento (haja vista que o último plano metropolitano foi aprovado no início dos anos 1990).

Este capítulo descreveu diferentes dimensões relevantes para a gestão urbana: estrutura legal; estrutura institucional e níveis de governo; funções públicas; e instrumentos de planejamento e financiamento público. De acordo com o que foi apontado por diferentes autores (Bensa, 2017; Fernández-Maldonado, 2019; Rodríguez e Oviedo, 2001), os processos de reforma do Estado e gestão pública falharam em resolver a necessidade de incorporar a metrópole como escala de governo ou articulação entre atores. Essa situação deve ser entendida a partir da manutenção da divisão entre Lima e Callao como dois constituintes distintos, da fraqueza dos instrumentos de coordenação entre os diferentes níveis de governo em termos horizontais (entre os níveis de Lima e Callao) e verticais (entre os níveis nacional, regional e local) e da atomização de unidades de representação política e gestão local (distritos).

Há três aspectos adicionais que caracterizam a gestão metropolitana. Primeiro, a estrutura legal é confusa não apenas para quem está de fora mas para aqueles

que estão diretamente ligados à administração. A coexistência de competências multiníveis (como no caso do MML, em que coexistem competências regionais, provinciais ou de espécies e distritos) gera vários problemas. Segundo, existem vários arranjos de coordenação metropolitana para FPICs comum, como mostrado para resíduos sólidos, água e transporte. Cada serviço opera de forma autônoma e independente dos processos e instrumentos de planejamento. E, terceiro, trata-se de um modelo que reproduz regimes de desigualdade urbana, dadas as características do financiamento e orçamento de governos subnacionais, com baixa capacidade de investimento, operando sob uma lógica que não incentiva a coordenação e depende muito das transferências de governo central.

REFERÊNCIAS

- BENAVENTE, P. *et al.* **Las alianzas público-privadas (APP) en el Perú: beneficios y riesgos.** Lima: PUCP, 2017.
- BENSA, J. V. Lima: Los retos de la gobernanza urbana en contextos de fragmentación y debilidad institucional. *In:* GRIN, J. E.; HERNÁNDEZ, J.; y ABRUCIO F. L. (Eds.) **El gobierno de las grandes ciudades: gobernanza y descentralización en las Metrópolis de América Latina.** Santiago: CLAD, ICHM. p. 241-262, 2017.
- BRENNER, N. Decoding the newest “metropolitan regionalism” in the USA: a critical overview. **Cities**, v. 19, n. 1, p. 3-21, Feb., 2002.
- BIELICH, C. **La guerra del centavo: una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana.** Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2009.
- BORRAZ, O.; LE GALÈS, P. Urban governance in Europe: the governance of what? **Pôle Sud**, n. 32, p. 137-151, 2010.
- CALDERÓN, J. **La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX.** Lima: UNMSM, 2004.
- _____. Situación de las municipalidades en el Perú: desafíos para la gestión metropolitana. *In:* ERAZO, J. (Coord.). **Gobierno de las ciudades andinas.** Quito: FLACSO, 2012.
- CALDERÓN, J.; CENTENO, P. V. La cuestión urbana en el Perú: balance y perspectivas para el siglo XXI. *In:* METZGER, P. *et al.* **La cuestión urbana en la región Andina: miradas sobre la investigación y la formación.** Quito: Centro de Publicaciones Puce, 2016.
- CARRIÓN, F. Nuevos patrones de urbanización, nueva ciudad en América Latina. *In:* BORJA, J.; CARRIÓN, F.; CORTI, M. (Ed.). **Localización: ciudades resistentes, ciudades posibles.** Buenos Aires: Café de las Ciudades, 2017.

CENTENO, P. V. *et al.* **Las centralidades de Lima Metropolitana en el siglo XXI**: una aproximación empírica. Lima: PUCP, 2019.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **América Latina y el Caribe**: desafíos, dilemas y compromisos de una agenda urbana común. Santiago: Cepal, 2016.

CÓRDOVA, G. F. de; FERNÁNDEZ-MALDONADO, A.; POZO, J. del. Recent changes in the patterns of socio-spatial segregation in Metropolitan Lima. **Habitat International**, v. 54, p. 28-39, 2016.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. **El transporte urbano en Lima Metropolitana**: un desafío en defensa de la vida. Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

DELER, J. **Aspectos del crecimiento de la capital peruana**: Lima 1940-1970. Lima: Centro de Investigaciones Geográficas, 1975.

DRIANT, J. **Las barriadas de Lima**. Lima: Ifea-Desco, 1991.

DURAND, M. Organización y gestión de la ciudad de Lima. **Espaces et Sociétés**. Lima: Ifea, 2008.

_____. La gestión de los residuos sólidos en los países en desarrollo: ¿cómo obtener beneficios de las dificultades actuales? **Espacio y desarrollo**, n. 23, p. 115-130, 2011.

DURAND, M.; METZGER, P. Gestión de residuos y transferencia de vulnerabilidad en Lima/Callao. **Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos**, v. 38, n. 3, p. 623-646, 2009.

FERNÁNDEZ-MALDONADO, A. M. Unboxing the black box of Peruvian planning. **Planning Practice and Research**, v. 34, n. 4, p. 368-386, 2019.

HEINELT, H.; KUBLER, D. (Ed.). **Metropolitan governance**: capacity, democracy and the dynamics of place. Nueva York: Routledge, 2005.

INEI – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. **Registro de Municipalidades 2018**. Lima: INEI, 2018.

JORDÁN, R.; RIFFO, L.; PRADO, A. **Desarrollo sostenible, urbanización y desigualdad en América Latina y El Caribe**: dinámicas y desafíos para el cambio estructural. Santiago de Chile: Cepal, 2017.

LOZADA, L. Espacios públicos no tan públicos. **Politai**: Revista de Ciencia Política, v. 9, n. 16, p. 75-109, 2018.

LUDEÑA, W. Ciudad y patrones de asentamiento – estructura urbana y tipologización para el caso de Lima. **Eure**, v. 32, n. 95, p. 37-59, mayo 2006.

MATOS MAR, J. **Desborde popular y crisis del Estado**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1984.

METZGER, P. *et al.* **Atlas problemático de una metrópoli vulnerable: desigualdades urbanas en Lima y Callao**. Lima: Ifea, 2017.

MONTERO, L.; GARCÍA, J. (EDS.). **Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe**. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

MML – MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA. **Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 1989.

_____. **Plan de Desarrollo concertado de Lima 2012-2025**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2013.

_____. **Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano de Lima y Callao 2035**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2014.

_____. **Plan de Desarrollo Local Concertado de Lima Metropolitana 2016-2021**. Lima: Municipalidad Metropolitana de Lima, 2016.

NELLES, J. **Comparative metropolitan policy: governing beyond local boundaries in the imagined metropolis**. Nueva York: Routledge, 2012.

ORTIZ, I. **Introducción al derecho urbanístico**. Lima: PUCP, 2017.

PERÚ. Ley n° 23.853. **Congreso de la República**, 9 jun. 1984.

_____. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ley n° 27.783. **Congreso de la República**, 17 jul. 2002.

_____. Ley n° 30.156. **Diario Oficial El Peruano**, 19 enero 2014.

_____. Decreto Supremo n° 022-2016-Vivienda. **Diario Oficial El Peruano**, 24 dic. 2016a.

_____. Ministerio de Transporte y Comunicaciones. **Autoridad de transporte urbano para Lima y el Callao**. Lima: MTC, 2016b.

_____. Ministerio de Economía y Finanzas. **Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad**. Lima: MEF, 2019.

PÍREZ, P. Buenos Aires: ciudad metropolitana y gobernabilidad. **Estudios Demográficos y Urbanos**, p. 423-447, 2005.

REMY, M. G. **Aciertos y limitaciones de una experiencia de gestión: tres intentos de reforma en la municipalidad metropolitana de Lima**. Lima: IEP, 2016.

RODRÍGUEZ, A.; OVIEDO, E. **Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas**. Santiago: Cepal, 2001.

SOMOCURCIO, J. R. de. Lima: plan de estructuración urbana, un nuevo conocimiento de la metropoli. *In*: LUNGO, M. (Coord.). **La planificación de la ciudad: experiencias latinoamericanas**. Quito: FLACSO, 1993.

SUBIRATS, J. Del poscapitalismo al postrabajo. **Nueva sociedad**, v. 279, p. 34-48, 2019.

TAKANO, G. Public-private partnerships as rent-seeking opportunities: a case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. **Utilities Policy**, p. 1-11, 2017.

_____. Reasentamiento por un mega proyecto de infraestructura en Lima, Perú: un análisis desde la habitabilidad y las relaciones sociales. **Revista INVI**, v. 33, n. 94, p. 135-157, 2018.

TOMÀS, M. Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente. **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, v. 20, p. 53-64, 2018.



Parte III

Semelhanças e diferenças nas experiências de gestão e governança metropolitanas na América Latina: panorama e quadro comparativo



GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA: ESTUDO COMPARATIVO EM OITO PAÍSES¹

Cid Blanco Junior²

1 INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI, 50% da população mundial tornou-se urbana, ou seja, metade das pessoas no mundo passou a viver nas cidades. Estudos indicam que em 2018 esse número era de 55,3%, podendo chegar a 68% em 2050. Na América Latina e no Caribe, os dados da Organização das Nações Unidas (ONU) para 2018 (UN, 2019, p. 1) demonstram que mais de 80% da população é urbana. A previsão para 2030 aponta que quase 85% das pessoas viverão em cidades na região, segundo o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat, 2012, p. 42).

É importante mencionar que o fato de 80% da população dos países da América Latina e do Caribe ser urbana não significa que essas pessoas vivam em cidades urbanizadas, dotadas de toda a infraestrutura necessária ou mesmo em moradias adequadas. Os dados comprovam isso, uma vez que quase 20% da população na região vive em favelas. Entretanto, apesar desses números, a região passou por grandes transformações nas últimas décadas, e hoje os mais de 640 milhões de habitantes de seus 34 países apresentam condições de vida melhores do que no final do século passado.

No mundo inteiro, existem 503 cidades com mais de 1 milhão de habitantes, segundo estudo recente baseado em dados da ONU da instituição internacional Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU, 2017, p. 27-30), que as denomina como metrópoles ou cidades metropolitanas. O mesmo estudo aponta que nessas metrópoles vivem mais de 1,6 bilhão de pessoas (41% da população urbana mundial), e espera-se que elas recebam até 2030 mais 600 milhões de novos habitantes. A América Latina e o Caribe concentram 68 dessas cidades e 45 delas

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap9>

2. Arquiteto e urbanista pela Universidade de São Paulo; especialista em planejamento e gestão de programas para reduzir a pobreza urbana pelo Institute for Housing and Urban Development Studies; especialista em desenho e desenvolvimento da habitação pelo Departamento de Arquitetura e Ambiente Construído da Faculdade de Engenharia da Universidade de Lund; e consultor no âmbito do Programa Executivo de Cooperação Cepal/Ipea. E-mail: <cidblanco@uol.com.br>.

ficam na América do Sul, totalizando uma população de mais de 160 milhões de pessoas, equivalente a 46,6% do total da população urbana do continente sul-americano e a 71,4% da população urbana de toda a região.

Dada a dimensão do fenômeno metropolitano no território latino-americano, este capítulo visa compreender, comparativamente, os principais aspectos da governança metropolitana na América Latina, abrangendo oito países da região, sendo quatro países federativos (Argentina, Brasil, México e Venezuela) e quatro países unitários (Chile, Colômbia, Equador e Peru). Para cada um dos países estudados, além do levantamento da legislação nacional sobre a questão metropolitana, também foi realizado um estudo de caso para ilustrar a aplicação dos marcos legais. Foram apresentados os estudos de caso das regiões metropolitanas (RMs) de Buenos Aires (Argentina), Rio de Janeiro (Brasil), Guadalajara (México), Caracas (Venezuela), Santiago (Chile), Valle de Aburrá – Medellín (Colômbia), Quito (Equador) e Lima (Peru).

A pesquisa foi realizada no segundo semestre de 2019, no âmbito do Programa Executivo de Cooperação de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil e da América Latina, coordenado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), em parceria com o governo federal do Brasil por meio do Ipea. Para tanto, foi realizada uma investigação utilizando documentos, leis e dados primários dos mecanismos de governança das áreas metropolitanas da América Latina como fontes de dados.

O estudo comparativo da governança metropolitana nos permite entender as formas atuais de governança e da articulação político-administrativa, bem como as novas experiências presentes no subcontinente. Isso permitirá uma maior compreensão do atual cenário metropolitano da América Latina e das soluções que estão sendo construídas que inspiram a experiência dos países da região.

Neste capítulo adotaremos a sigla RM para unificar as diferentes nomenclaturas adotadas pelos países estudados (zona, área, distrito), a fim de tratar do fenômeno urbano de conurbação de diversas unidades territoriais, cujos problemas já não se resolvem isoladamente, mas sim apenas de forma compartilhada entre todos os seus integrantes.

2 RMs EM OITO PAÍSES LATINO-AMERICANOS: OS FEDERADOS E OS UNITÁRIOS

Países federados, federativos, federais ou federações são aqueles formados a partir da união de unidades políticas autônomas ou de unidades territoriais previamente estabelecidas que resolveram se reunir em torno de uma administração única e soberana, passando a ser regidos por uma Constituição Federal. Não há entre eles uma relação de hierarquia ou subordinação, mas sim de cooperação e coordenação.

Nesses países, os Estados federados são dotados apenas de autonomia administrativa, tendo poder constituinte próprio. Com exceção do Brasil, onde os municípios também são considerados entes federados, nos países federativos os governos locais costumam ter apenas autonomia administrativa, e sua relação com os demais entes e o grau dessa autonomia diferem em cada país.

Já os países unitários são formados por um Estado único, cujo exercício do poder político se dá na figura de uma autoridade central. Qualquer grau de descentralização em relação às unidades subnacionais depende da concordância do poder central.

A investigação realizada nos oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela – demonstrou que as semelhanças (em especial) e as diferenças independem das formas de Estado adotadas por cada país e acabam sendo uma consequência dos processos de urbanização e de metropolização ocorridos na região. Os principais pontos estudados e comparados neste estudo foram o marco legal nacional, o processo de formação das RMs, sua governança e estrutura de gestão, além de questões pertinentes ao planejamento e ao financiamento metropolitanos.

As primeiras análises apontaram a possibilidade de uma análise única mais abrangente, sem que os países fossem divididos necessariamente em federados e unitários. A título de registro, algumas considerações entre os países de cada um dos grupos serão realizadas, até mesmo por ser muito evidentes e fazer parte da proposta inicial desse processo de investigação. Porém, tais considerações não percorrerão toda a análise a ser aqui apresentada.

O quadro 1 traz, de maneira resumida, as principais características dos países estudados, para permitir que o leitor possa compreender melhor algumas questões específicas de cada país, quando da apresentação dos resultados do estudo.

QUADRO 1

Dados gerais dos países participantes da pesquisa (2017)

País	População (milhões)	Área (km ²)	Total de municípios (governos locais)	Com mais de 1 milhão de habitantes
Argentina ¹	44,27	2.780.400	376 departamentos/1.793 municípios	3
Brasil ¹	209,3	8.515.767	5.570	17
Chile	18,05	756.950	345 municípios/346 comunas	1
Colômbia	48,2	1.141.748	1.122	4
Equador	16,62	256.370	221 cantones	2
México ¹	124,04	1.960.189	2.457	13
Peru	32,17	1.285.220	1.869 distritos	2
Venezuela ¹	31,98	916.445	335	5

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Países cuja forma de Estado é federada.

2.1 Marco nacional legal e processo de formação

Um dos principais pontos solicitados aos oito investigadores foi retratar o processo de reconhecimento, no nível nacional, da formação e da institucionalização das RMs em cada um dos países por meio de suas legislações. Nem todos os países são como a Colômbia, que ainda no final do século XIX já possuía legislação nacional que indicava as responsabilidades dos departamentos (estados) sobre os processos de planejamento regional e de prestação de serviços; ou como o Brasil, que em sua Constituição Federal de 1937 apresentava a possibilidade de municípios de uma mesma região se organizarem para prestar melhores serviços públicos comuns.

A América Latina é reconhecida por possuir um dos maiores índices de urbanização do mundo, decorrente do processo de urbanização sem planejamento e sem controle ocorrido, na grande maioria dos países, nas décadas de 1960 e 1970. Grande parte dos países teve suas primeiras legislações nacionais sobre a questão metropolitana estabelecidas entre os anos 1970 e 1980, quando a população urbana já era superior a 50% em grande parte dos países da região. Com exceção da Argentina – que não possui marco legal nacional sobre o tema –, todos os demais países pesquisados têm legislação nacional específica e atualizada para tratar da questão metropolitana, para além do fato de possuírem o tema tratado em suas constituições.

Além de definir o processo de institucionalização das RMs, bem como o ente ou a unidade subnacional responsável pelo ato, algumas legislações nacionais estabelecem conceitos sobre o que é uma RM no país e indicam critérios que devem ser considerados durante o estabelecimento dessas unidades territoriais.

Para a criação das RMs, quase sempre se faz necessária a aprovação de leis específicas ou mesmo uma indicação em planos setoriais (Argentina), havendo casos em que essa iniciativa se dá a partir de uma ação do governo nacional, como em três dos países unitários (Chile, Peru e Equador), ou então por iniciativa dos Estados-membros (Brasil e México). Merecem destaque dois exemplos que destoam de seus grupos específicos e do grupo geral em si:

- na Venezuela (federado), quando ainda era possível criar RMs,³ isso ocorria por meio de projeto de iniciativa popular ou pela aprovação de legislação de qualquer um dos níveis de governo (municipal, estadual ou federal), o que permitia também aos municípios – que não são considerados entes federados – a possibilidade de se organizar e se autointitular RM; e

3. Durante todo o texto consideraremos a legislação e os processos antes de 2017, quando ainda era possível criar RMs na Venezuela, o que deixou de existir após a aprovação de decreto da Assembleia Nacional Constituinte da Venezuela (ANC), que eliminou todos os governos metropolitanos existentes.

- na Colômbia (unitário), a institucionalização de RMs é de iniciativa exclusiva dos governos municipais desde a década de 1980, o que indica que há no país um nível de descentralização grande sobre o tema; no presente momento, o processo deve ser acompanhado de consulta popular com aprovação de um quarto da população votante do território a ser declarado metropolitano.⁴

Apesar de terem formas de Estado distintas, Venezuela e Colômbia trabalham com a instância de governo local como responsável pela institucionalização de RMs e contam com processos participativos e de consulta cidadã.

Sobre ações de consulta, também podem ser encontradas no caso equatoriano – uma vez estabelecida a nova RM pelo governo nacional, o processo deverá ser complementado ao final por uma consulta popular, após aprovação pelo Conselho Municipal do Estatuto Autônomo do Distrito Metropolitano, de acordo com o *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización* (COOTAD) (Ecuador, 2010).

Um ponto importante no processo de criação de RMs entre os países estudados, tendo mais uma vez a Venezuela e o Equador como exemplos, é o fato de que em ambos os países a formação da unidade territorial metropolitana é precedida da eleição de um prefeito metropolitano por voto popular, bem como seu Legislativo. No caso específico do Equador, essa eleição substitui automaticamente os prefeitos dos municípios integrantes da RM. Ou seja, ao se formar uma RM (distrito metropolitano), os cidadãos dos municípios perdem seus prefeitos e *concejales* (o equivalente a vereadores no Brasil), que renunciam a seus cargos e participam de um processo de votação para a eleição de um novo prefeito e de representantes legislativos. Sendo assim, o distrito metropolitano se transforma num único município. No caso venezuelano, isso não acontecia, o que causou várias sobreposições e tensões entre os prefeitos da RM e o novo representante metropolitano eleito. Em todos os demais países analisados, a criação de uma RM não forma um novo governo, nem substitui os prefeitos e representantes legislativos eleitos, sendo apenas uma forma legal de associação para gerenciamento comum de temas específicos.

No Chile, a criação de uma RM não origina uma nova unidade subnacional ou elege um prefeito. Porém, segundo a *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano* de 2013, do Ministério da Habitação e Urbanismo (Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU), uma vez instituída uma autoridade metropolitana, os governos regionais e comunais que integram essa RM terão

4. Fato estabelecido por nova legislação em 2013 (Lei nº 1.625). O pesquisador colombiano indicou que não houve a institucionalização de nenhuma nova RM desde então devido aos altos custos que uma consulta popular em diversos municípios acarreta, havendo sempre a possibilidade de a proposta não ser aprovada.

atribuições distintas daqueles que não forem metropolitanos e isso será definido caso a caso, de acordo com a legislação. Ou seja, o papel dos entes subnacionais que integram as RMs será revisto, provavelmente para evitar sobreposições e conflitos em temas específicos, garantindo assim que os serviços comuns sejam efetivamente gerenciados e executados no território.

Sobre os critérios que definem o que são RMs, foram encontrados alguns exemplos, sempre com estudos realizados por instituições federais, indicados na própria legislação nacional ou estabelecidos na própria Constituição, como no Equador. No México, o estudo *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México*, elaborado por uma equipe multidisciplinar de organismos federais,⁵ já teve quatro edições e, desde 2004, tem auxiliado no processo de delimitação de novas áreas metropolitanas.

No caso brasileiro, a nova legislação aprovada em 2015 traz um glossário apresentando os principais conceitos pertinentes à questão metropolitana. Sobre os critérios para criação de RMs, o Estatuto da Metrôpole (Lei Federal nº 13.089/2015) passou para o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a responsabilidade de fornecer as informações (critérios) necessárias para que um governo estadual possa estabelecer uma nova RM. Entretanto, nunca foram explicitados quais eram os critérios do IBGE que deveriam ser utilizados na definição de metrôpole.⁶

No Chile, o conceito de RM, assim como no Equador, trabalha com um número mínimo de habitantes, ou seja, vincula os fenômenos de crescimento urbano e conurbação a dados demográficos, deixando de fora, em alguns casos, territórios claramente com dinâmicas socioeconômicas de caráter metropolitano. No caso chileno, os municípios deverão somar 250 mil habitantes, enquanto no caso equatoriano o número é muito superior, devendo ser equivalente a 7% da população total do país, o que atualmente representa 1,2 milhão de pessoas.

Com exceção do Brasil, as principais RMs estão estabelecidas nas capitais dos países estudados, o que acaba gerando uma série de especificidades ou até mesmo limitações. No caso peruano, de acordo com o Sistema Nacional de Centros Populacionais (Sistema Nacional de Centros Poblados – Sincep), a província de Lima é considerada a única metrôpole nacional e possui um regime especial, formando com a província de Callao o território conhecido

5. Secretaría de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social – Sedesol), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – Inegi) e Conselho Nacional de População (Consejo Nacional de Población – Conapo).

6. O IBGE ainda não se posicionou formalmente sobre esse tema, mas vale ressaltar que a publicação *Região de Influência de Cidades* lançada regularmente pelo instituto, indica os arranjos populacionais do país e possui uma tipologia na qual identifica as metrópoles nacionais e regionais. Na pesquisa, publicada em junho de 2020, há a identificação de quinze arranjos populacionais que corresponderiam a espaços metropolitanos. De todo modo, não há vinculação entre essa pesquisa e a instituição e composição das RMs no país.

como Lima Metropolitana, que possui competências e funções de planejamento e ordenamento, unindo os níveis regional, local e distrital. Já no Equador, o Distrito Metropolitano de Quito é a única RM efetivamente formada, ainda que seu processo não esteja totalmente concluído, de acordo com a legislação vigente. O caso de Quito também está regulamentado sob um regime especial de governo municipal, modo escolhido para gerenciar melhor os problemas decorrentes do fenômeno metropolitano. No México, a RM que inclui a capital do país é a única mencionada na Constituição Federal, apesar de o país ter oficialmente quase oitenta regiões estabelecidas, dispensando-lhe tratamento especial.

Na Colômbia, a Lei de Áreas Metropolitanas impede que Bogotá integre uma área metropolitana, ainda que tenha todas as características e problemas de uma, e, no caso brasileiro, ainda que seja uma unidade federativa com competências estaduais, a legislação federal veda que o Distrito Federal crie e/ou integre RMs, apontando exclusivamente as Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (Rides)⁷ como modelo de arranjo interestadual.

As legislações nacionais são responsáveis também, em alguns casos, pela definição dos serviços públicos comuns que podem ser compartilhados pelos municípios integrantes nas RMs, preestabelecendo o que no Brasil é chamado de funções públicas de interesse comum (FPICs) e na Colômbia, de *hechos metropolitanos*. Essas são as realidades em México, Colômbia, Equador e Peru. Ainda que pareça um processo restritivo, na verdade as listas de alternativas são extensas e garantem que outras opções sejam escolhidas ou mesmo incorporadas de outros níveis de governo, como no caso equatoriano. Brasil, Chile e Venezuela têm os serviços comuns definidos na lei específica de criação de cada RM. Como na Argentina não há uma legislação nacional que trate do tema, essa questão acaba se resolvendo por definição da governança da própria RM, que estabelece quais serviços serão oferecidos e partilhados entre todos os municípios metropolitanos, sendo mais comum as questões referentes ao transporte e ao uso do solo.

Em suma, sobre a questão dos marcos legais e processos de institucionalização de RMs, apesar de algumas especificidades, no geral os países possuem legislação vigente atualizada que concede aos governos nacionais ou aos Estados-membros a responsabilidade na criação de RMs, com exceção da Colômbia, onde esse feito fica a cargo dos municípios. Conceitos e critérios mudam nos diferentes países, mas tendem a garantir que o processo de criação de novas RMs seja padronizado, evitando assim seu uso meramente por motivos políticos. Esse também pode ser o motivo pelo qual alguns países especificam, já em seus marcos legais nacionais,

7. Rides são unidades territoriais previstas na Constituição Federal do Brasil consideradas regiões de desenvolvimento em municípios de diferentes estados, mas que integram um mesmo complexo social e geoeconômico, visando ao desenvolvimento e à redução das desigualdades.

os serviços comuns a serem compartilhados, que mesmo sendo abrangentes direcionam as tratativas para a criação da nova RM. A respeito do território, com exceção do Equador, a formação de uma nova RM não acaba com a autonomia dos governantes locais que a integram e de seus legislativos, uma vez que não conformam uma nova unidade territorial ou ente federativo.

2.2 Governança

Na busca por diferentes conceituações sobre governança, destacamos a seguir três que se assemelham entre si e permitiram a seleção/definição de um conceito: para Camargo *et al.* (2003 *apud* Gomides e Silva, 2009, p. 182-183, grifo nosso), governança “refere-se às atividades apoiadas em *objetivos comuns e partilhados*, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto os mecanismos informais, de caráter não governamental, mas que *só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo*”.

Já para Santos (1997, p. 3, grifo nosso), o conceito de governança “ultrapassa o marco operacional para incorporar padrões de articulação e *cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais* que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos”. A Comissão de Governança Global define governança como

a soma das várias maneiras como indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo por meio do qual *interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas*. Inclui instituições e regimes com o poder de fiscalizar o cumprimento, bem como os acordos informais com os quais pessoas e instituições concordaram ou que percebam ser de seu interesse (The Commission on Global Governance, 1995, p. 4, grifo nosso, tradução nossa).

A partir da revisão bibliográfica relatada, entendemos governança como um processo construído socialmente, de organização e atuação conjunta de atores públicos e privados, governamentais ou não, visando à concertação na busca de soluções e no atendimento de demandas e de interesses, nem sempre comuns a todos os atores envolvidos no processo.

Na análise desenvolvida nesta pesquisa, governança metropolitana será aqui entendida como a ação de compartilhar a gestão, as responsabilidades, as decisões e a busca de soluções para os problemas comuns do território metropolitano. Em geral, a governança é composta de diferentes instâncias, sendo as mais comuns: i) a deliberativa, composta em sua maioria pelos representantes governamentais

dos diversos níveis; ii) a consultiva, espaço que garante a participação popular; e iii) a executiva, órgão responsável pelo planejamento e execução dos serviços públicos compartilhados metropolitanos.

Com exceção do Equador e da Venezuela, onde as novas prefeituras metropolitanas e suas estruturas correspondem exatamente à governança das RMs, nos demais países estudados, com diferentes nomes, todos possuem instâncias deliberativas de gestão formadas pelos prefeitos dos municípios que integram as RMs. O que as altera, geralmente, é quem, além dos prefeitos, participa dessa governança, seu grau de autonomia e suas funções. Na Argentina, devido à ausência de uma legislação nacional, cada RM tem seu próprio modelo de governança.

No México e na Colômbia, além dos prefeitos, o governo nacional também possui lugar nas *juntas metropolitanas*, sendo que no México o governo estadual também tem assento na instância deliberativa, assim como no Brasil e no Chile. O interessante na participação do governo nacional, no caso colombiano, é que ele não possui voto, apenas voz, reafirmando a descentralização de poder para os municípios na questão metropolitana.

Ademais, os representantes do legislativo dos municípios colombianos integrantes da RM também participam da junta, além da própria sociedade civil, por meio de uma organização sem fins lucrativos, todos com direito a voto. O governo regional colombiano (departamento) apenas tem espaço nos órgãos de suporte à governança, os *consejos metropolitanos*, que são temáticos, cujo principal é o de planejamento, exatamente o que garante lugar para o governo regional, por meio de seu diretor de planejamento. No Brasil, segundo a legislação nacional, a instância deliberativa deverá conter representantes da sociedade civil, com direito a voto, selecionados no âmbito da instância consultiva.

Sobre a participação dos governos regionais/estaduais, no México e no Brasil, países federados, essa participação é ampla, pois os Estados-membros também são responsáveis técnica e financeiramente pelas instâncias executivas da governança (agências, institutos ou empresas metropolitanas), tendo um papel importante de coordenação na condução dos trabalhos. No caso chileno, país de forma de Estado unitária, isso é ainda mais centralizado no governo regional, uma vez que a instância de governança é o próprio *consejo regional* e a instância executiva é apenas um departamento dentro da estrutura administrativa do próprio governo.

Já no Peru, participam do Consejo Metropolitano – órgão normativo e fiscalizador – apenas os representantes dos municípios distritais que integram a RM. Assim como na Colômbia, no exemplo peruano também existem órgãos temáticos de assessoramento à governança para a execução dos serviços públicos a seu cargo, sendo as principais a Junta de Planeamiento Metropolitano e Junta de Cooperación Metropolitana.

Dos cinco países analisados que possuem estrutura de governança deliberativa, apenas a Colômbia não tem também uma instância consultiva específica, em que é garantida uma ampla participação de representantes da sociedade civil. Conforme mencionado anteriormente, no caso colombiano é garantido um assento para o representante de uma instituição sem fins lucrativos na própria instância deliberativa, porém não há um espaço de participação cidadã estabelecido no marco legal nacional.

Já no Brasil, no México e no Peru, a sociedade civil participa de conselhos representando seus próprios municípios, atuando ativamente dos processos de planejamento e gestão das funções comuns que sejam de responsabilidade da governança metropolitana. No caso chileno, assim como no conselho deliberativo, é a própria estrutura do governo regional que garante a participação cidadã. Apesar de diferentes, todos os exemplos apresentados garantem transparência e participação na tomada de decisões no nível metropolitano.

Sobre as instâncias executivas, todos os países têm a sua, com diferente nomes e modelos, porém os únicos exemplos apresentados nos países estudados de órgãos efetivos foram os da Colômbia e do México – no caso as RMs do Valle de Aburrá e de Guadalajara. Nos casos do Peru (Gerencia Municipal Metropolitana) e do Chile (Administración Área Metropolitana), são as próprias estruturas de governo que são responsáveis pela administração das FPICs, assim como no Equador e na Venezuela, conforme mencionado anteriormente. No caso brasileiro, a legislação estabelece a necessidade de uma instância executora, que, no exemplo apresentado (área metropolitana do Rio de Janeiro), ainda se encontra em fase de implementação.

O caso da área metropolitana do Valle de Aburrá (AMVA) é reconhecido internacionalmente como *best practice* pelos trabalhos realizados na administração dos serviços públicos compartilhados entre seus municípios, especialmente no que se refere à gestão das questões ambientais. Com uma estrutura de mais de setecentos empregados, sendo 220 fixos e os demais distribuídos em diversos contratos, a AMVA é responsável pelas questões de planejamento e execução dos serviços públicos referentes a mobilidade, segurança, gestão de risco e gestão ambiental. Ela é uma estrutura independente, vinculada à governança metropolitana e regida por um diretor escolhido pelos governantes municipais.

O Instituto Metropolitano de Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Área Metropolitana de Guadalajara (Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara – Imeplan) é uma instituição vinculada ao governo do estado de Jalisco, com um diretor escolhido pelo governador. Suas funções são o planejamento e a gestão do território metropolitano, atendendo o que está previsto na Lei Geral de Assentamentos

Humanos, Planejamento Territorial e Desenvolvimento Urbano (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano – LGAHOTDU) de 2016. O instituto opera a partir das *mesas metropolitanas de gestión*, que são o espaço de coordenação dos serviços públicos comuns, sendo os principais temas: meio ambiente, mobilidade, gestão do solo e ordenamento territorial, realizados pelas agências metropolitanas.

De maneira geral, todos os países estudados possuem algum tipo de instância de governança, seja deliberativa, consultiva ou executiva, ou mesmo uma estrutura do próprio governo, como é o caso de Chile, Equador, Peru e Venezuela. Em sua grande maioria, os municípios integrantes das RMs e a sociedade civil têm lugar garantido, seja na tomada direta de decisão, seja no processo participativo de escuta das demandas da sociedade civil. Além disso, há casos em que o governo nacional também possui espaço na governança e em outros exemplos, como no Brasil e no México, onde os governos estaduais são responsáveis técnica e financeiramente pelas instituições executivas. Órgãos de assessoramento e agências temáticas dão suporte ao planejamento, à gestão e à execução dos serviços públicos comuns sob responsabilidade metropolitana.

A grande questão é o quanto essas instâncias são efetivas e dão viabilidade à gestão compartilhada dos serviços públicos definidos como de interesse comum. Alguns relatos feitos pelos investigadores apontaram sobreposições nas competências, disputas políticas e até mesmo ausência de resultados ocorridos, em sua maioria, nos países onde não há uma definição legal clara de papéis ou instâncias específicas para tratar do tema metropolitano.

Houve ainda menção ao desconhecimento por parte da população das instâncias de participação ou mesmo sobre o fato de que habitam uma RM, cuja gestão é compartilhada entre vários municípios. Muitos cidadãos não sabem como a governança metropolitana funciona ou mesmo que ela existe. Apesar disso, a região é referência em gestão metropolitana e o caso colombiano consolidado de Medellín, ainda que não tenha instância participativa, tem sido referenciado em várias publicações sobre o tema, enquanto o caso mexicano de Guadalajara vem sendo apontado nos últimos tempos como um exemplo em evolução a ser acompanhado de mais perto.

2.3 Planejamento

Planejar e ordenar o território metropolitano são ações de senso comum entre todas as experiências analisadas na pesquisa, inclusive no caso argentino. A necessidade de organização do território contínuo compartilhado entre os diversos governos locais se apresenta como ponto central da gestão metropolitana. Em diversos casos, a própria legislação nacional traz não somente as competências sobre o

planejamento territorial, mas também, como no caso brasileiro, instrumentos urbanísticos e requisitos mínimos que deverão ser considerados no plano metropolitano a ser elaborado e aprovado pela governança.

Ainda que existam RMs nas principais cidades argentinas e que grande parte delas possua planos metropolitanos, muitas vezes realizados por órgãos específicos para o tema, a ausência de uma legislação no nível nacional fragiliza ainda mais o reatamento das definições, ou mesmo sugestões, que esses planos propõem no ordenamento do território municipal. Sendo assim, a implementação efetiva desses planos nas RMs argentinas é muito baixa.

Já nos demais países, cada um trata do ordenamento territorial no nível metropolitano com um nome diferente, de acordo com a legislação: Programa de Zona Metropolitana no México; Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) no Brasil; Plan de Desarrollo Metropolitano na Venezuela; Plan Metropolitano de Desarrollo y Ordenamiento Territorial no Equador; ou Plan Integral de Desarrollo Metropolitano e Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial na Colômbia. Exatamente por tratarem do uso e da ocupação do solo é que muitas vezes começam os problemas na gestão metropolitana, especialmente na relação entre os diferentes níveis de governo.

Em países como Brasil, México, Argentina e Colômbia, o uso do solo é de competência municipal e todos possuem autonomia para isso, de modo que uma definição no nível metropolitano, que não possui caráter hierárquico superior, mesmo havendo legislação nacional tratando do tema, causa desconforto nos prefeitos que sentem o fato como perda de poder político. Isso acontece, principalmente, porque a legislação nacional indica que o planejamento local deve se adequar ao planejamento metropolitano ou regional, tirando parte da autonomia municipal, quando na verdade o principal objetivo é incentivar a cooperação intermunicipal na busca por soluções dos problemas comuns.

Destaque importante no caso do Brasil é o fato de que boa parte dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Metrópole são versões metropolitanas do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), marco legal que regulamenta os artigos referentes à política urbana da Constituição do país. Esses instrumentos urbanísticos são um conjunto de ações e de dispositivos legalmente possibilitados ao poder público para intervir nos processos urbanos, por meio de regulamentação, controle ou direcionamento desses processos, que podem ser utilizados pelo planejador municipal na obtenção de resultados positivos na gestão democrática e participativa do território municipal. Dos dez instrumentos estabelecidos, apenas quatro são totalmente novos e inovadores, pois trazem para a escala metropolitana instrumentos antes existentes apenas para a escala municipal. São eles: o PDUI; a Operação Urbana Consorciada

Interfederativa (Ouci); a compensação por serviços ambientais no âmbito metropolitano; e a parceria público-privada (PPP) interfederativa. Não há ainda registro de utilização desses instrumentos no país.

Em países unitários como o Chile, Peru e Equador, parte do ordenamento territorial é definido nacionalmente ou então no nível regional, fazendo com que haja uma sobreposição de papéis e indefinições do ponto de vista metropolitano, o que acaba se estendendo muitas vezes para o nível local.

Para além do planejamento e do ordenamento do uso do solo, são muitos os casos em que são realizados também planos setoriais metropolitanos, em sua grande maioria de mobilidade urbana. Muitas vezes, devido às divergências na questão do uso do solo e da necessidade urgente de solucionar o transporte público nas grandes metrópoles, os planos de mobilidade acabam sendo realizados antes mesmo dos planos metropolitanos, uma vez que são geralmente um dos serviços públicos compartilhados mais frequentes na gestão metropolitana.

Do ponto de vista do planejamento, todos os países apresentam instrumentos que podem ser usados para planejar e ordenar o território metropolitano. A interlocução desses planos com o planejamento de responsabilidade das demais esferas de governo, seja nacional, regional ou local, acontece de maneira distinta nos países, mas no geral apresenta problemas, com sobreposições ou sentimento de perda de poder político. Ainda assim, os planos existem e são elaborados, sendo desenvolvidos em respeito aos marcos legais existentes e implementados na medida em que a governança metropolitana e os governos locais se envolvem no processo.

2.4 Financiamento

Para finalizar, o último ponto analisado na pesquisa foi o modelo de financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos. Tema delicado, pois é quando as desigualdades entre os municípios das RMs se tornam mais evidentes, em especial na relação cidade/polo com as cidades-dormitório das periferias metropolitanas, que apresentam baixa arrecadação e capacidade técnica.

As formas de Estado pouco influem na proposta de financiamento, porém os modelos de governança se mostraram determinantes. No Equador e na Venezuela, onde há a constituição de um novo governo, as receitas municipais acabam se tornando a própria receita metropolitana, ainda que no caso venezuelano os municípios continuem existindo. Os recursos específicos para a RM na Venezuela eram provenientes da participação em tributos e tarifas de serviços prestados em nível metropolitano. Recursos regionais e nacionais também são considerados fontes de financiamento nos dois casos para a execução de obras e serviços.

Mesmo sem formar uma nova unidade subnacional, o mesmo ocorre no Peru, já que há a sobreposição entre os níveis de governo regional, provincial e distrital, de modo que as fontes de financiamento acabam sendo os recursos dos diferentes níveis de governo, em especial os da Lima Metropolitana, que correspondem, praticamente, a todo o orçamento da RM. Não há, nesse caso, fontes de recursos nacionais.

Ter como fonte de recursos as receitas dos próprios níveis de governo que integram a RM é o caso da Argentina e do Brasil, onde também não há fontes de recursos específicas vindas dos governos nacionais, variando de caso a caso. Na Argentina, cada arranjo metropolitano tem proposta própria de compartilhamento de recursos. Entretanto, no geral, eles acabam sendo oriundos principalmente das cidades-sede da RM. No caso brasileiro, os valores são provenientes do sistema integrado de divisão dos custos da governança e dos serviços que venham a ser realizados, sempre considerando o acordo de participação de cada ente federado (Estado e municípios) destinado ao financiamento, estabelecidos na lei de formação de cada RM. Estava previsto no projeto de lei original do marco legal brasileiro a criação de um fundo, porém esse artigo da legislação foi vetado, não havendo, até o momento, registro de nenhuma linha de financiamento específica do governo federal para o tema metropolitano.

Conforme mencionado anteriormente, parte dos instrumentos urbanísticos previstos na legislação brasileira são versões metropolitanas do Estatuto da Cidade. Além de urbanísticos, são também instrumentos tributários e podem alterar o cenário orçamentário do município, pois oferecem ao gestor público a possibilidade de levantar as demandas e as capacidades de investimentos, entre outros benefícios. Com a instituição de instrumentos onerosos de uso e ocupação do solo, há possibilidades de aumentar os recursos para financiamento das cidades ou até mesmo a oferta de terra para fins de uso habitacional social ou de equipamentos públicos. Não há experiências metropolitanas do uso desses instrumentos no Brasil até o momento, mas sua utilização no nível local tem produzido bons resultados, podendo ser uma alternativa importante no financiamento da gestão e do desenvolvimento metropolitanos.

Na Colômbia, os recursos são unicamente dos municípios e vêm da sobretaxa de 0,2% na avaliação cadastral das propriedades localizadas na jurisdição de cada RM, além da porcentagem das contribuições de participação destinadas ao financiamento das funções das RMs estabelecidas pelos acordos municipais. Existem ainda contribuições, taxas, direitos, tarifas e multas pelo uso e aproveitamento dos recursos naturais renováveis, bem como taxas, tarifas, direitos, multas ou autorizações recebidas no exercício da autoridade de transporte ou de outras autoridades que tenham sido concedidas ou reconhecidas como de interesse metropolitano. Sobre essa composição de fontes de financiamento, usando como exemplo o caso da AMVA, destacamos que os recursos obtidos por ela como autoridade ambiental representaram 65,5% da receita total da RM em 2018, mostrando a capacidade de autofinanciamento da própria instância executora da governança, reduzindo a participação dos governos como principal fonte de recursos.

Já no Chile, os recursos são do governo nacional e do regional, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (Fondo Nacional de Desarrollo Regional – FNDR) e outros fundos regionais, sem que os municípios tenham responsabilidade direta no financiamento da gestão metropolitana, num processo muito centralizado.

Por fim, no México, ainda que os governos estaduais sejam os responsáveis técnica e financeiramente pela gestão metropolitana, há acordos para compartilhamento dos gastos com os municípios, que, assim como no exemplo brasileiro, geralmente não participam financeiramente do rateio das despesas. O principal diferencial entre os casos mexicano e brasileiro é a existência de um fundo nacional, o *fondo metropolitano*, cujos recursos financiam boa parte dos grandes investimentos nas RMs do país. O acesso aos recursos do *fondo* é tido por alguns, segundo o investigador mexicano, como um estímulo para a formação de RMs, pois muitos estados criam RMs apenas para poder participar dos processos de seleção dos recursos, ainda que os territórios não possuam dinâmica ou características efetivamente metropolitanas.

Processo similar é descrito na experiência brasileira. Devido à utilização de RMs como grupo de priorização de determinados programas e projetos federais, em especial vinculados aos temas urbanos, muitos estados criaram RMs sem que esses territórios fossem efetivamente metrópoles. Há o caso de um estado em que todos os municípios integram alguma RM, e de uma RM que possui apenas dois municípios com pouco mais de 31 mil habitantes. Ou seja, os governadores têm claramente feito uso político da institucionalização de RMs para a obtenção de recursos no Brasil.

O financiamento da gestão e do planejamento metropolitanos se dá de modo variado nos países focados pela pesquisa. Porém, em todos os casos, esse financiamento tem por base recursos públicos, de diferentes níveis de governo. Há casos em que os recursos são oriundos principalmente dos governos locais (Argentina, Colômbia, Equador e Venezuela), podendo receber também outras fontes; há aqueles em que os recursos são principalmente dos governos estaduais, com pouca participação dos municípios (Brasil e México); ou dos governos nacional e regionais, sem participação dos municípios (Chile) na composição dos fundos; e há também casos em que a sobreposição de competências acaba deixando boa parte da conta para a cidade-sede (Peru).

Os casos mexicano e chileno são os únicos que apresentaram fundos nacionais exclusivos para o tema metropolitano. No México, seu uso tem causado ampliação do número de RMs apenas para acessá-lo, assim como no Brasil, cujos programas federais priorizam RMs e levaram governadores a criá-las apenas para participar de processos de seleção. O destaque fica por conta do caso colombiano, que, por meio dos serviços públicos comuns, sob responsabilidade da governança metropolitana, consegue autofinanciar boa parte de seus custos e reduzir a necessidade de financiamento por parte dos governos locais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os oito países analisados na pesquisa – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela – possuem mais semelhanças do que diferenças no tema metropolitano, especialmente se levarmos em conta as diferentes formas de Estado adotadas por eles e seus desdobramentos locais. Federados ou unitários, todos os países apresentam, por meio de suas legislações ou iniciativas, propostas para tratar da questão metropolitana, apesar das dificuldades encontradas e das disputas políticas que ficam evidentes em vários momentos. Avaliando os marcos legais, os processos de formação, os critérios e os conceitos, bem como as propostas de governanças, planejamento e gestão, podemos assim dividi-los em quatro grupos, conforme descrito a seguir.

- 1) Sem marco legal nacional, mas com fenômeno metropolitano consolidado: caso da Argentina, onde, apesar da ausência de legislação nacional, as principais cidades do país compõem as RMs e têm organizado serviços ou processos de gestão do território, a partir da lógica metropolitana.
- 2) Com marco legal nacional estabelecido, implementação em fase de consolidação: são os casos de Brasil, Colômbia e México, onde as competências dos diferentes níveis de governo são definidas na legislação nacional, bem como vários processos da gestão e do planejamento metropolitanos.
- 3) Com marco legal nacional pensado para efetivar o já existente: são os casos do Peru e do Chile, cuja legislação trata quase que exclusivamente dos processos metropolitanos das capitais, em alguns casos criando regimes especiais para adequar a legislação aos processos metropolitanos já existentes, como um redesenho institucional de territórios específicos.
- 4) Com formação de uma nova institucionalidade: são os casos do Equador e da Venezuela, que acabam devido a processos eleitorais, cujas administrações locais deixam de existir graças a processos eleitorais que elegem prefeitos metropolitanos, formando uma nova unidade territorial, no caso equatoriano, e um novo ator político, no caso venezuelano.

Apesar do panorama aqui apresentado, o tema metropolitano vem ganhando cada vez mais destaque nas agendas políticas dos países, fato comprovado pela recente aprovação de vários dos marcos legais estudados. Segue ainda o desafio da efetivação do que está previsto nessas legislações, bem como o efetivo compartilhamento das responsabilidades no planejamento e no financiamento dos serviços públicos comuns compartilhados para equacionar os problemas dos territórios metropolitanos. A seguir, apresentamos um quadro com as principais características de cada um dos países pesquisados.

QUADRO 2
Resumo dos países participantes da pesquisa

País	Total de RMs	Marco legal nacional	Processo de formação	Serviços compartilhados	Governança	Planejamento	Financiamento	Estudo
Argentina (federado)	13	Não tem	A partir de planos setoriais	Uso do solo Transporte	Consulivo – Conselho de Planejamento Estratégico (COPÉ)	Plano Estratégico Territorial (PET)	Descentralização de impostos para atender às demandas dos municípios	Buenos Aires
Brasil (federado)	76	CF/1988; Leis Federais (nºs 13.089/2015 e 13.683/2018)	Lei complementar estadual	Lei complementar estadual	Instância executiva; instância deliberativa (sociedade civil); instância consultiva; sistema integrado (rateio)	PDU	Federal (não tem); Estados + municípios (fundos metropolitanos) e outras fontes	Rio de Janeiro
México (federado)	74	LGAHOTDU de 2016; leis estaduais	Interestaduais – governos federal/ intermunicipais – governo estadual + governo federal	Preestabelecidos (LGAHOTDU)	Junta de Coordenação Metropolitana; Conselho Cidadão Metropolitano; Conselho Consultivo Metropolitano; agências metropolitanas, mesas de gestão metropolitana	Programa de Desenvolvimento Metropolitano; Plano de Ordenamento Metropolitano; Mapa Metropolitano de Risco	Fundo metropolitano	Guadalajara
Venezuela (federado)	0	Constituição de 1999; Lei Orgânica do Poder Público Municipal	Por projeto de: iniciativa popular; bem como governos locais ou estaduais; legislativo municipal, ou estadual, ou maioria parlamentar nacional	Definidos por legislação específica que regulamenta o Distrito Metropolitano	Prefeito metropolitano (Executivo); Conselho metropolitano (Legislativo)	Plano de Desenvolvimento Metropolitano	Participação em tributos e tarifas de serviços prestados em nível metropolitano; recursos próprios; recursos dos municípios integrantes; recursos nacionais; outras fontes	Caracas

(Continua)

(Continuação)

País	Total de RMs	Marco legal nacional	Processo de formação	Serviços compartilhados	Governança	Planejamento	Financiamento	Estudo
Chile (unitário)	8	Leis nºs 19.175/1992; 21.074/2018; e 20.958/2016	Por solicitação de governadores e prefeitos locais e por decreto do Ministério do Interior e Segurança Pública e demais pastas envolvidas	Definidos por portaria do Ministério do Interior e Segurança Pública	Governador regional e os prefeitos de cada comuna	Planos Regionais de Ordenamento Territorial; Planos Regionais de Ordenamento Urbano	FNDR e outros fundos regionais	Santiago
Colômbia (unitário)	6	Constituição Federal de 1991; Lei Nacional nº 1.625/2013	Municípios com consulta popular (um quarto deles, no mínimo)	Preestabelecidos	Junta Metropolitana; conselhos metropolitanos de planejamento + temáticos; área metropolitana (diretor); unidades técnicas	PET	Municipal (0,2% da avaliação cadastral dos imóveis); porcentagens das FPICs	Medellin
Equador (unitário)	1	Codificação da Constituição de 1978 (1984); Constituição de 2008; COOTAD (2010); Lei do Distrito Metropolitano de Quito	A Assembleia Nacional deve aprovar a Lei de Distrito Metropolitano. Posteriormente, o Conselho Municipal aprova o Estatuto Autônomo que deve ser analisado pela Corte Constitucional e aprovado pelos cidadãos em consulta popular	Preestabelecidos pela COOTAD e todos os que se estabelecem no Estatuto Autônomo	Prefeito metropolitano (Executivo); Conselho metropolitano (Legislativo)	Plano Metropolitano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial	Verbas próprias e dos estados + outros	Quito
Peru (unitário)	6	Constituição Política do Peru; Lei de Base da Descentralização Orgânica de Governos Regionais; Lei Orgânica de Municípios	Ministério de Habitação, Construção e Saneamento, através do Sincop	Preestabelecidos	Conselho Metropolitano (órgão normativo e fiscalizador); prefeitura metropolitana/gestão municipal metropolitana (órgão Executivo); Assembleia Metropolitana (órgão consultivo e de coordenação metropolitana)	Plano Regional de Desenvolvimento Concertado (estratégico) e Plano de Zoneamento Ecológico (ordenamento territorial)	Utilização de recursos municipais/distritais	Lima

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

CGLU – CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS. **Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local**: co-creando el futuro urbano – la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Barcelona: CGLU, 2017.

ECUADOR. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomías y Descentralización. **Registro Oficial**, n. 303, 19 oct. 2010. Disponível em: <https://urbanlex.unhabitat.org/sites/default/files/codigo_organico_de_organizacion_territorial_autonomiautf-8q_y_descentraliz.pdf>.

GOMIDES, J. E.; SILVA, A. C. O surgimento da expressão *governance*, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, São Paulo, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009. Disponível em: <<http://www.pgsskroton.com.br/seer/index.php/rcger/article/view/2618/2492>>. Acesso em: 8 jan. 2020.

ONU-HABITAT – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012**: rumbo a una nueva transición urbana. Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012.

SANTOS, M. H. C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações Executivo-Legislativo no Brasil pós-constituente. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.

THE COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighborhood**: the report of the commission on global governance. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 4.

UN – UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World urbanization prospects 2018**: highlights. New York: United Nations, 2019.

APONTAMENTOS SOBRE OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA^{1,2}

Gerardo Silva³

1 INTRODUÇÃO

Desde a década de 1950, a questão metropolitana na América Latina vem ganhando protagonismo. Por um lado, como territórios de produção em processo de transformação (transbordamento da produção industrial em direção às periferias); por outro lado, como locais de residência da classe trabalhadora, em correlação com essas transformações. Esse processo foi bem identificado pelo sociólogo brasileiro José de Souza Martins (2008), ao se referir à passagem do subúrbio à periferia, isto é, quando as bucólicas paisagens rurais da periferia das grandes cidades se convertem em lugares de produção industrial. Embora o autor esteja se referindo ao caso da metrópole de São Paulo, acreditamos que, guardadas as respectivas singularidades, foi o que aconteceu na formação da maioria das metrópoles latino-americanas.

Sabe-se, entretanto, que os processos de metropolização na América Latina não podem ser atribuídos apenas à dinâmica da produção industrial. Várias das metrópoles latino-americanas são também cidades capitais, com funções administrativas e de governo. Além disso, o que algumas vezes recebeu o nome de “inchaço” metropolitano também se deveu ao fato de que a modernização do campo e a expulsão dos trabalhadores rurais para a cidade vinham alimentando o seu crescimento para além da capacidade de absorção dos setores modernos da economia. Nesse sentido, poderíamos afirmar que o dualismo que se instala nas cidades e metrópoles dos países centrais a partir da experiência neoliberal (Mollenkopf e Castells, 1991; Harvey, 1989b) é um traço constitutivo das cidades e metrópoles da América Latina.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap10>

2. As ideias expostas neste texto foram concebidas a partir da minha participação como debatedor no âmbito do Seminário Internacional Governança Metropolitana na América Latina: Estudo Comparativo entre Países Federativos e Unitários, organizado pelo Ipea e realizado em Brasília entre os dias 11 e 12 de dezembro de 2019. Agradeço, portanto, aos organizadores do evento pela oportunidade concedida. Agradeço também a Lizandro Lui pelos comentários e sugestões à primeira versão do texto.

3. Professor da área de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC (UFABC); e membro da Red de Gobernanza Metropolitana (ReGobM), sediada no El Colegio de Jalisco (México). E-mail: <gerardo.silva@ufabc.edu.br>.

Dependendo dos países e das respectivas formações sociais, esse dualismo se manifesta com maior ou menor intensidade na presença das chamadas atividades informais, sejam elas de trabalho ou de ocupação do território urbano. A informalidade, com efeito, apesar de suas ambiguidades conceituais, é outro traço constitutivo das metrópoles latino-americanas.⁴ Vale esclarecer aqui que não estamos convalidando a tese de um dualismo estrutural segundo a qual existiriam dois setores separados da economia e da sociedade, mas preferimos considerá-los em sua dimensão relacional, ou seja, como partes de um mesmo sistema econômico e institucional.

Por último, mas não menos importante, a constituição das metrópoles latino-americanas sempre foi atravessada por questões étnico-raciais, que têm suas raízes no processo histórico de formação de suas sociedades. No mundo andino, a subalternização da população indígena, que, como afirma Acosta (2016), foi colocada à margem, ou diretamente excluída, dos processos de desenvolvimento; no arco caribenho – que inclui o Brasil –, são os negros ex-escravos das plantações de açúcar e café que, a partir da cor da pele, seriam levados a ocupar esse lugar de subordinação forçada dentro da sociedade. Em ambos os casos, trata-se de uma herança colonial que os processos de modernização e desenvolvimento na América Latina não conseguiram resolver – e inclusive aprofundaram.

Até meados da década de 1970, quando também se produziu o reconhecimento institucional da questão metropolitana em diferentes países, essas dimensões da problemática metropolitana eram concebidas em termos de planificação para o desenvolvimento, partindo da premissa de que as metrópoles eram, apesar dos esforços desconcentradores muito em voga na época, os territórios privilegiados para o estabelecimento de parques industriais e de provisão de serviços avançados, ou “sofisticados”, segundo Santos (2007, p. 89). E, no que tange aos grandes problemas da urbanização metropolitana anteriormente citados, acreditava-se que seriam resolvidos à medida que o desenvolvimento, sobretudo econômico, se aprofundasse.

A partir da segunda metade dessa mesma década, entretanto, essa concepção bastante linear de desenvolvimento, centrada na capacidade do Estado de promover, induzir e, inclusive, financiar o desenvolvimento, entrou definitivamente em crise. A indústria, principalmente a manufatureira, não só entrou em declínio na formação das cadeias de valor, mas se reestruturou globalmente, passando a se organizar em bases logísticas, ou seja, em redes transnacionais de produção e acumulação (Veltz, 2000). Em contrapartida, um forte questionamento aos próprios modelos de desenvolvimento até então implementados, tanto do ponto

4. Chamamos de informalidade os processos que se materializam nas cidades por fora das instâncias formais ou das normas do direito, normas estas com as quais se confronta.

de vista ambiental quanto social e cultural, fizeram com que toda a axiomática do desenvolvimentismo – denominação normalmente utilizada na América Latina para designar tais estratégias – perdesse sua antiga capacidade de consenso.

Considerando o lugar central que as metrópoles latino-americanas ocupam como sintetizadoras desses processos, podemos extrair algumas conclusões que nos ajudem a entender os desafios colocados à governança metropolitana. A primeira diz respeito ao impacto dessa transformação na própria concepção do fato metropolitano. Se, como argumentamos, a emergência da questão metropolitana na América Latina está profundamente vinculada ao processo de industrialização e modernização de seus aparatos produtivos – com todos as objeções que tal afirmação comporta –, esse horizonte encontra-se agora descaracterizado, para dizer o mínimo, da mesma forma que os elementos capazes de outorgar uma racionalidade produtiva unificadora. Em outras palavras, diversas lógicas econômicas disputam os ativos metropolitanos sem que nenhuma se torne a principal – a não ser a financeira, amplamente visível nos distritos corporativos.

A segunda conclusão, concomitante à primeira, é a perda sistemática da capacidade do Estado de organizar e conduzir o crescimento e a expansão das cidades (Rolnik, 2015; Harvey, 1989a; Hall, 1988). Depois de um longo período desenvolvimentista e da intervenção direta do Estado nas ações de planejamento, seja por meio de planos diretores, seja por meio de empresas estatais de prestação de serviços, as forças do mercado passaram a ser as principais encarregadas de promover o desenvolvimento urbano, com consequências que, na maioria das vezes, reforçam ou aprofundam os antigos problemas da questão metropolitana, da mesma forma que criam outros. Nesse sentido, o debilitamento dos mecanismos institucionais que regulam o uso e a ocupação do solo, de um lado, e as “políticas” de *marketing* urbano, de outro, acabaram por impor novas formas de segregação urbana.

A terceira conclusão é de que não são apenas lógicas econômicas que disputam o território metropolitano. Os territórios são questionados por razões ambientais, como espaços que afetaram profundamente os ecossistemas onde se localizaram e se desenvolveram. Há ainda uma acirrada disputa pela qualidade de vida e melhoria das condições ambientais – incluindo a preocupação com o aquecimento global. As periferias metropolitanas, por sua vez, se transformaram em lugares de produção cultural, ou seja, em âmbito de manifestações artísticas que não apenas se tornaram parte dos imaginários urbanos como também interpelaram representações tradicionais. Em outras palavras, as periferias metropolitanas passaram a ser um terreno de luta pela cidadania urbana e/ou metropolitana (Silva, 2018; Zibechi, 2015).

A quarta e última conclusão nos remete à globalização. As metrópoles ocuparam um lugar estratégico nos processos de globalização que caracterizam este início do século. Como afirma Sassen (1998), são as cidades, mais do que os Estados, que têm a capacidade de incidir sobre o funcionamento das redes de fluxos globalizados e, portanto, de afetar o próprio processo de globalização. Sabemos, contudo, que essa capacidade não está necessariamente associada a uma difusão ampla, igualitária e/ou equitativa dos benefícios e oportunidades abertos nessa transformação. Pelo contrário, nas metrópoles latino-americanas a globalização significou instalação de novas formas de segregação urbana, concentração de recursos e afirmação do poder econômico financeiro, sintetizados na lógica perversa das políticas neoliberais.

O objetivo desta breve apresentação da questão metropolitana na América Latina é colocar em relevo a extensão dos desafios que hoje se colocam à sua gestão e, ao mesmo tempo, indicar também o contexto no qual o conceito de governança faz sua aparição. Em termos gerais, podemos afirmar que o primeiro momento de reconhecimento da questão metropolitana na América Latina corresponde a uma perspectiva mais enraizada nas problemáticas mais tradicionais do desenvolvimento, em que as formas centralizadas de planejamento, assim como a organização econômica e funcional de seus territórios, desempenham um papel determinante.

A partir da década de 1980, no entanto, o paradigma mudou radicalmente e, como vimos, novos questionamentos e demandas entraram na agenda metropolitana. No plano institucional, uma dessas demandas gira em torno da descentralização das políticas públicas, e a outra o faz em torno de uma maior participação da sociedade civil na deliberação e tomada de decisões. Gostaríamos de explorar esses dois momentos.

2 DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O tema da descentralização das políticas públicas foi colocado na pauta na década de 1980, em concomitância com o processo de reestruturação produtiva. De acordo com Mello (1991), entre as principais razões que explicavam essa trajetória, que o autor distingue ou diferencia dos processos de desconcentração das funções administrativas ou estatais, são assinaladas as seguintes:

- atuação governamental mais próxima das populações locais e, portanto, mais eficaz nos seus objetivos específicos;
- administração pública com economias de escala e diminuição dos custos de transação dos procedimentos burocráticos, portanto mais eficiente;
- melhoria da capacidade administrativa e técnica dos governos locais, podendo assumir tarefas e incumbências cada vez mais complexas;

- promoção de uma administração pública flexível, inovadora e criativa, com participação cidadã;
- indução de melhoria institucional no funcionamento do sistema federativo, descentralizado e cooperativo; e
- fortalecimento das instâncias locais contra os processos de cooptação institucional e clientelismo.

Evidentemente, as possibilidades, os alcances e os benefícios dessa estratégia dependiam de vários fatores, que ainda constituem objeto de debate. Em primeiro lugar, da vontade política dos governos centrais, em sistemas tradicionalmente centralistas como os latino-americanos (Véliz, 1984). Em segundo lugar, de como enfrentar a grande heterogeneidade de situações e condições de organização e recursos dos poderes locais e regionais em cada um dos países. Em terceiro lugar, de como criar culturas de participação cidadã que sejam efetivas e, sobretudo, proativas. Em quarto lugar, da necessidade de ajustar os termos do federalismo a essa nova prática institucional, isto é, de outorgar aos municípios maior autonomia e poder de decisão. É válido lembrar que até esse momento o processo de globalização não tinha alcançado o grau de maturidade e consistência econômica que atingiu na década de 1990 e que, portanto, não era ainda evidente a superposição perversa de ambos os processos.

Um dos efeitos, por assim dizer, contraditórios dessa trajetória institucional em prol da descentralização foi seu efeito fragmentador sobre as metrópoles. Embora nenhuma delas tivesse chegado a estabelecer claramente, até então, uma forma de governo metropolitano, existia de fato um poder “disciplinador” exercido principalmente pelas instâncias intermediárias da Federação, sejam estados, províncias ou regiões. Tal poder disciplinador era reforçado, na maioria dos países, pelos regimes autoritários da vez. Com a abertura democrática, o que se favoreceu foi o próprio processo de descentralização, no entendimento de que estaria mais em sintonia com a reorganização do Estado para os novos tempos. Uma das consequências foi o empoderamento institucional dos governos locais, isto é, dos municípios.

No contexto metropolitano, o fortalecimento do poder dos municípios, que confere a eles maior autonomia, tem sido objeto de amplo debate. A pergunta que dá título ao livro da pesquisadora brasileira Sol Garson, *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?*, sintetiza em grande parte o incômodo. Para a autora, o desestímulo à cooperação metropolitana provém fundamentalmente da dificuldade do federalismo fiscal brasileiro de “desenhar mecanismos de financiamento para ações coordenadas no território metropolitano” (Garson, 2009, p. 204). Outrossim, ela também aponta que indefinições institucionais sobre as alternativas de gestão metropolitana também não contribuem para

esses acordos. Na verdade, o ponto cego parece ser o caráter *sui generis* do território metropolitano, cuja principal característica é a conformação de um território unificado, ainda que não homogêneo, que não encontra condições suficientes de autonomia na organização institucional e/ou constitucional de cada um dos países – o que explicaria o fato de que, em termos metropolitanos, na América Latina, muito tem sido falado e pouco se tem feito.

Em termos gerais, a tônica do desenvolvimento territorial institucional dos países latino-americanos tem sido a da subdivisão, principalmente no nível municipal. A emancipação municipal, com efeito, continua sendo um processo bastante frequente e comum, enquanto o rearranjo ou a fusão é mais uma exceção. A articulação política em escala regional entre os estados ou províncias, por sua vez, é também um elemento presente nas dinâmicas institucionais desses países, em boa medida favorecido pelo sistema de representação no Legislativo federal.

Evidentemente, trata-se de uma leitura mais próxima de uma organização nacional federativa do que unitária. Nesse contexto em que a autonomia local aparece como uma conquista perante as instâncias fortes da Federação, torna-se difícil, portanto, desenvolver uma cultura de práticas colaborativas ou cooperativas de cunho metropolitano entre os municípios, ainda que existam honrosas exceções a serem registradas, tais como o Consórcio Intermunicipal do ABC paulista, na região metropolitana de São Paulo (Ferracini, 2013; Bresciani, 2011; Klink, 2001).

Por fim, voltando ao tema da descentralização, ela acabou sendo promovida e, até certo ponto, instrumentalizada, pelos governos nacionais, resultando no estabelecimento de canais de relacionamento direto entre os municípios e o poder central, o que veio afetar também a relação entre os municípios e as instâncias intermediárias, enfraquecendo o poder “disciplinador” de que falávamos anteriormente. O caso brasileiro é bastante emblemático dessa situação. No período 2003-2014, programas estratégicos do governo federal (Bolsa Família, Pontos de Cultura, Minha Casa Minha Vida) foram concretizados principalmente – quando não exclusivamente – mediante acordos com as prefeituras, sendo que os governos estaduais tiveram que se adequar, na medida do possível, a essas iniciativas. Cabe destacar que essa relação direta entre o governo federal e as prefeituras não foi suficiente para promover alternativas consistentes de cooperação entre os municípios.

3 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

No que diz respeito à maior participação da sociedade civil na deliberação e tomada de decisões – uma demanda que também foi abrindo caminho na passagem do século XX para o século XXI –, o debate assume uma feição mais

política. Por um lado, procura-se a ampliação dos espaços de representação na tomada de decisões, sobretudo no nível local. Por outro, trata-se de incluir na agenda do desenvolvimento novas demandas, provenientes tanto do campo social quanto do cultural e ambiental. Na verdade, essas duas dimensões das demandas de participação encontram-se profundamente entrelaçadas, e, por sua vez, convergem com as estratégias de descentralização abordadas anteriormente. Podemos acompanhar os desdobramentos dessa pauta a partir dos percalços da Agenda 21, que foi a proposta oficial da Conferência Rio-Eco 92 e se propunha a avançar em ambas as frentes.

Como sabemos, a Agenda 21 foi concebida como um instrumento de planejamento participativo cujo objetivo principal era, e continua sendo, a construção de uma sociedade sustentável, de acordo com alguns dos parâmetros estabelecidos no Relatório Bruntland (CMED, 1991). Uma sociedade mais sustentável, segundo o documento, seria aquela capaz de compatibilizar a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico, observando sempre o legado para as gerações futuras. A Agenda 21 poderia ser implementada em vários níveis, mas preponderantemente em nível nacional, por meio da adesão à proposta perante os organismos internacionais; e em nível local, com a Agenda 21 Local, em que se tornou mais efetiva em termos de mobilização e participação social.

A Agenda 21 Local, com efeito, tinha o propósito descrito a seguir.

O processo de construção de uma Agenda 21 Local pode ser realizado de diferentes maneiras. Entretanto, é fundamental que a execução de ações seja liderada por um grupo que, por meio do uso permanente de instrumentos de sensibilização, mobilização e articulação, mantenha os parceiros em comunhão de interesses, voltados para o cuidado com as dimensões integradas – social, cultural, econômica, ambiental e político-institucional. O objetivo é elaborar um plano para transformar a realidade local no cenário desejado por todos, fortalecendo a participação, a cidadania ativa e consolidando a formação de sociedades sustentáveis.⁵

Um dos elementos de destaque da Agenda 21 Local era a mobilização da cidadania por intermédio de fóruns locais, como instâncias que permitiriam o debate amplo e aberto sobre potencialidades, recursos e fragilidades das comunidades locais em termos de desenvolvimento sustentável. O fórum podia ser promovido por um grupo de cidadãos engajados na elaboração dessa nova agenda, geralmente estruturados na forma de organizações não governamentais (ONGs), por movimentos sociais ou associações. A recomendação era no sentido de se obter uma representação real e efetiva, tanto dos membros da sociedade

5. Disponível em: <<https://www.antigo.mma.gov.br/legislacao/item/724-passo-a-passo-da-agenda-21-local-vers%C3%A3o-completa-em-html>>. Acesso em: 10 abr. 2020.

civil quanto das instâncias governamentais. A iniciativa, entretanto, na medida do possível, deveria partir da própria sociedade civil, para garantir a participação e evitar a cooptação institucional da nova agenda.

Outro elemento importante era a elaboração de um diagnóstico participativo, que deveria combinar saberes populares e técnicos. Para tanto, considerava-se adequada “a formação de um grupo de trabalho que defina, sobretudo, uma metodologia, a forma de participação e o tempo necessário para a sua execução, procurando identificar os entraves à sustentabilidade e levando sempre em conta o cenário futuro desejado”.⁶ Embora a qualidade técnica do diagnóstico seja um aspecto relevante, sobretudo no que diz respeito à complexidade das várias dimensões da realidade local a ser consideradas (isto é, ambiental, econômica, social, cultural, política e institucional), o mais significativo era sua capacidade de integrar e compartilhar conhecimentos, de modo que os diferentes atores se sentissem contemplados nos seus resultados.

Por fim, a constituição do fórum e a realização do diagnóstico participativo deveriam ter como resultado um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, contendo “a visão estratégica da comunidade, incluindo o cenário futuro desejado construído ao longo do processo”.⁷ Além dessa visão ou perspectiva, o plano deveria conter objetivos de curto, médio e longo prazo; metas a se alcançar; ações concretas a ser realizadas; tipo de vínculo com as instituições locais; indicadores de desenvolvimento sustentável; formas de participação; e mecanismos de revisão periódica das metas e ações. Uma vez concluído, deveria ser objeto de escrutínio público e validação formal, de modo que o compromisso das partes na sua implementação ficasse claramente estabelecido.

Não é nosso objetivo nos aprofundarmos aqui sobre a experiência da Agenda 21. Como dissemos, a utilizamos como veículo para entender em que consiste e como se processa a demanda por maior participação na América Latina. De fato, podemos considerar que esse ciclo permaneceu aberto até a conferência Rio +20, também celebrada na cidade do Rio de Janeiro, em que outras prioridades passaram a ocupar o centro da cena no debate sobre o desenvolvimento sustentável, tais como a mudança climática e as avaliações de risco ambiental e social (Nail, 2016). A Agenda 21, contudo, trouxe como novidade não apenas a demanda efetiva de participação da sociedade civil como também uma tentativa de instalar na esfera pública as questões ambientais, vinculadas às problemáticas sociais, econômicas e institucionais.

Em termos de inovação na esfera das políticas públicas, a Agenda 21 trouxe resultados interessantes. Por um lado, representou efetivamente um

6. Disponível em: <<https://www.antigo.mma.gov.br/legislacao/item/727.html>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

7. Disponível em: <<https://www.antigo.mma.gov.br/legislacao/item/728.html>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

upgrade institucional, uma espécie de campo de experimentação de estratégias de governança em que o compartilhamento das decisões de caráter público seria possível – embora a participação da sociedade civil – ou da sociedade civil organizada –, fosse majoritariamente pautada por ONGs. Por outro lado, o diagnóstico participativo indicava uma via bottom-up de organização das demandas locais associadas ao desenvolvimento, sem perder de vista a dimensão ambiental. Já no que diz respeito ao empoderamento, ou, melhor, ao fortalecimento da autonomia municipal, com incidência direta na governança metropolitana, os resultados foram mais ambíguos.

Como foi dito anteriormente, para responder por que os municípios metropolitanos não cooperam, a autonomia local aparece como uma conquista perante as instâncias fortes da Federação, em particular os governos estaduais ou provinciais, o que torna difícil desenvolver uma cultura de práticas colaborativas ou cooperativas entre eles. Em outras palavras, a emancipação municipal, na América Latina, parece seguir uma disposição institucional mais defensiva – com a exceção dos municípios que abrigam funções de governo de instâncias superiores –, que bloqueia ou dificulta as relações horizontais. Nesse sentido, a Agenda 21 agregaria mais dois elementos de tensão, por ter que se acomodar a uma gestão compartilhada do planejamento local, o que não faz parte da sua cultura política, e pelo fato de que o fórum subtrairia poder de deliberação do Legislativo municipal e, por consequência, também do Executivo. Esses impasses permanecem atuais.

4 CONCLUSÃO

Para finalizar, o que essas experiências teriam a dizer sobre a questão metropolitana na América Latina nos dias de hoje? Assinalávamos no início do texto que as preocupações com o desenvolvimento metropolitano tiveram início no auge do período desenvolvimentista, entre as décadas de 1950 e 1960. Também destacávamos que, a partir das décadas de 1980 e 1990, profundas transformações afetaram os regimes de acumulação, sem que os antigos problemas urbanos e metropolitanos tenham sido resolvidos. Pelo contrário, a esses acrescentam-se outros, tais como a crise da sociedade industrial – ou do emprego –, a globalização e a crítica ambiental. Os desafios para a governança metropolitana, portanto, são enormes, e parecem estar fora de alcance do planejamento territorial de cunho normativo ou tecnocrático. Nesse sentido, os processos de descentralização e as experiências da Agenda 21 Local, apesar das suas limitações, sinalizam caminhos possíveis. Permanece aberta, contudo, a questão sobre com quais bases ou acordos os municípios estariam dispostos a cooperar. Talvez a tarefa atual da governança – como conceito e como prática – seja a de criar as condições para tais acordos.

REFERÊNCIAS

- ACOSTA, A. **O bem viver**: uma oportunidade para imaginar outros mundos. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária; Elefante, 2016.
- BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. **Cadernos Adenauer**, v. 12, n. 4, p. 161-178, 2011.
- CMED – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.
- FERRACINI, K. R. Desafios do Consórcio Intermunicipal do ABC: de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 47-58, jan./jun. 2013.
- GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- HALL, P. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 1988.
- HARVEY, D. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler**, v. 71, n. 1, p. 3-17, 1989a.
- _____. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1989b.
- KLINK, J. J. **A cidade-região**: regionalismo e reestruturação no Grande ABC Paulista. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- MARTINS, J. de S. **A aparição do demônio na fábrica**: origens sociais do Eu dividido no subúrbio operário. São Paulo: 34, 2008.
- MELLO, D. L. de. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública**, v. 25, n. 4, p. 199-217, out./dez. 1991.
- MOLLENKOPF, J. H.; CASTELLS, M. (Ed.). **Dual city**: restructuring New York. New York: Russel Sage Foundation, 1991.
- NAIL, S. (Ed.). Cambio climático: lecciones de y para ciudades de América Latina. Bogotá: Editora UEC, 2016.
- ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.
- SANTOS, M. A metrópole e o urbano. *In*: LEITE, M. A. F. P. (Org.). **Milton Santos**: encontros. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2007.
- SASSEN, S. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Nobel, 1998.

SILVA, G. Las periferias metropolitanas del Brasil: producción cultural y economía creativa. *In*: ULLOA, C. A. N. (Coord.). **Gobernanza de distritos creativos y culturales en metrópolis latinoamericanas**. Guadalajara: Editora UDG, 2018.

VÉLIZ, C. **La tradición centralista de América Latina**. Barcelona: Ariel, 1984. VELTZ, P. *Le nouveau monde industriel*. Paris: Gallimard, 2000.

ZIBECHI, R. **Territórios em resistência**: cartografia política das periferias urbanas latino-americanas. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

GOVERNANÇA METROPOLITANA E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA: ALGUMAS SUGESTÕES PARA A AMPLIAÇÃO DA AGENDA DE PESQUISA¹

Klaus Frey²

1 INTRODUÇÃO

Este artigo visa contribuir com o tema da governança metropolitana na América Latina, com base no estudo comparativo realizado pelo grupo de pesquisadores latino-americanos no âmbito do Programa Executivo de Cooperação em Políticas Públicas para o Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Brasil e da América Latina, por meio de reflexões sobre algumas questões que o estudo suscita em relação aos avanços e limites da ampliação de espaços democráticos de governança, articulação e cooperação em nível metropolitano. Não pretendo fazer uma análise comparativa dos diferentes estudos, já realizada de forma muito elucidativa por Cid Blanco, no capítulo 9 deste volume, mas sim apontar possibilidades para uma futura ampliação da agenda de pesquisa, com ênfase na dimensão democrática da governança regional ou metropolitana em vista da atual conjuntura e de conflitos emergentes que em meu entender tornam necessário repensar alguns conceitos tradicionais relativos à governança metropolitana.

Parto, portanto, da avaliação preliminar de que, no caso brasileiro pelo menos, o “vazio político e administrativo” (Souza, 2003, p. 149) em nível metropolitano deixado pela Constituição de 1988 (CF/1988) tem sido ao menos parcialmente preenchido pelo legislador nacional sobretudo por meio do Estatuto da Metrópole – embora, conforme nos lembre Blanco no seu capítulo, pouco dos instrumentos propostos foi de fato incorporado na prática do planejamento e da governança das regiões metropolitanas (RMs) do país. De modo similar, de acordo com as avaliações dos autores do relatório, apesar dos diversos avanços observados em termos institucionais em todos os países considerados, porém diferenciados quanto à abrangência e profundidade dos arranjos institucionais encontrados, a governança metropolitana na América Latina, de forma geral,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2cap11>

2. Professor titular em políticas públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC); integra o projeto Planejamento e Governança do Desenvolvimento Sustentável de Regiões Metropolitanas no Brasil e na América Latina no contexto das mudanças climáticas. *E-mail*: <klaus.frey@ufabc.edu.br>.

ainda continua frágil, com grandes dificuldades de lidar adequadamente, ou seja, de forma coordenada e cooperativa, com aqueles problemas que necessitam de respostas regionalmente integradas.

Além disso, parto de avaliações realizadas anteriormente (Frey, 2012; 2019) sobre como a habitual predominância da lógica tecnocrática do planejamento tem contribuído para uma despolitização das escalas regionais e metropolitanas como espaços de articulação e confrontação democrática e, conseqüentemente, para a relutância, por parte dos principais atores políticos – locais e estaduais, sobretudo –, de assumir e valorizar essa escala como arena democrática válida. Essa relutância pode se revelar trágica em vista dos desafios que as grandes metrópoles vêm crescentemente enfrentando, requerendo uma alta capacidade de cooperação e de resolução de conflitos em tempos de crescentes incertezas.

Este artigo se divide em quatro seções. Além desta introdução, abordaremos o atual contexto no qual a governança metropolitana tem que se consolidar, sobretudo a crise da democracia liberal e alguns cruciais desafios que se colocam à governança das grandes metrópoles em tempos de crescentes riscos e incertezas. Na seção seguinte, seguem algumas considerações sobre a pesquisa cujos resultados são apresentados neste livro, identificando algumas preocupações complementares a partir das experiências empíricas relatadas que apontam para novas indagações em possíveis estudos futuros. Concluímos com algumas reflexões e sugestões referentes à ampliação da agenda de pesquisa sobre governança metropolitana na América Latina em perspectiva comparativa.

2 O ATUAL CONTEXTO: CRISE DEMOCRÁTICA E NOVOS DESAFIOS À GOVERNANÇA METROPOLITANA

Quando falamos sobre a governança das RMs, é óbvio que a forma como se organiza o Estado é de central importância em uma Federação ou um Estado unitário, uma vez que essa decisão e suas regulações específicas definem as responsabilidades e competências entre os entes governamentais. Isso se torna fundamental para se pensar e organizar a necessária cooperação intergovernamental nas RMs. Quando falamos da influência do regime político, no entanto, temos que olhar para além da forma de Estado – unitário ou federativo –, considerando o sistema democrático como um todo; isto é, todo um ambiente político-institucional que vai além dos arranjos institucionais específicos, mas que envolve os sistemas eleitoral, de partidos políticos, da mídia, o chamado quarto poder, as relações Estado-sociedade, entre outros aspectos que condicionam, constroem ou impulsionam a dinâmica política e, com isso, também as possibilidades da governança metropolitana.

Nas últimas décadas, processos de democratização e descentralização ocorreram em quase todos os países estudados, acompanhados de um processo

de relativo enfraquecimento do Estado nacional, por sua vez apoiado pelas agências internacionais de desenvolvimento. Como parte de uma estratégia de neoliberalização, receitou-se a descentralização como elemento crucial das políticas de ajuste estrutural, visando ao fortalecimento dos mercados, à boa governança e ao fortalecimento democrático, particularmente em nível local (Cheema e Rondinelli, 2007; Frey, 2008). Essa agenda neoliberal, todavia, resultou em uma capacidade estatal fragilizada, uma infraestrutura pública precária, um nível de serviços públicos insuficiente para proteger a população de riscos e ameaças, como vivenciamos atualmente com tanto sofrimento devido à pandemia da Covid-19, como também na tendência de redução dos laços de solidariedade social e intergovernamental (Frey, 2020).

O vácuo de governança em nível metropolitano na nova república se explica, portanto, de um lado, pela descentralização e pelo fortalecimento do poder local como “reação à metrópole, como resistência ao centralismo do poder” (Davidovich, 2015, p. 203) do regime militar, promovendo uma “retórica municipalista exacerbada” (Azevedo e Guia, 2015, p. 106); e, de outro, pelo movimento do neoliberalismo, com sua valorização do princípio da competitividade, inclusive entre jurisdições públicas e municipais, em detrimento da cooperação e do compartilhamento de responsabilidades (Abrucio, 2005).

Ao identificar o poder local com o processo de democratização e a gestão metropolitana com os regimes militares e a centralização do poder, os avanços das práticas de democracia participativa nos países da América Latina têm se limitado basicamente ao nível municipal. Na maior parte dos países latino-americanos da época da chamada “onda rosa” (Lambert, 2010) –, nomeada assim devido ao fato de governos de esquerda e centro-esquerda terem sido eleitos nesses países a partir do final da década de 1990 –, observou-se um fortalecimento da sociedade civil e uma abertura de canais participativos, de “espaços convidados” (Miraftab, 2018) e chancelados pelos governos, que recorreram a essas instituições participativas nas suas estratégias políticas com o objetivo de promover transformação social com justiça social. Com poucas exceções, como na política ambiental, nada semelhante ocorreu em nível regional.

Os receios relacionados a um fortalecimento da escala metropolitana estão, portanto, tradicionalmente relacionados à possibilidade de um enfraquecimento do poder local – espaço privilegiado de mobilização e organização social e política – e, com isso, da própria democracia. Tendo em vista que os avanços em termos de democratização, ampliação da participação popular e fortalecimento da sociedade civil concentram-se basicamente em âmbito municipal, não parecem sem fundamento os temores acerca dos potenciais riscos relacionados à

recentralização e tecnocratização acompanhando o fortalecimento institucional em nível metropolitano.

Os riscos de maior concentração de poder se tornam ainda mais agudos em função da atual crise da democracia liberal (Castells, 2018), acompanhada da ascensão do populismo, do autoritarismo e de uma extrema polarização da opinião pública que torna acordos entre governos cada vez mais difíceis. No Brasil, o recente embate e a falta de articulação e diálogo entre o governo nacional e os governos subnacionais em torno do enfrentamento da pandemia da Covid-19³ (Frey, 2020) têm evidenciado um processo de mudança de um modelo de governança interfederativa baseada no protagonismo da União, que recorre à negociação e a mecanismos de indução financeira como principais mecanismos de coordenação das políticas públicas (Arretche, 2012), em direção a

uma outra forma de funcionamento da Federação que combina a defesa de maior autonomia dos governos subnacionais com a redução da responsabilidade do governo federal no campo das políticas públicas, mas que, num aparente paradoxo, pretende instituir isso desconsiderando os estados e municípios, a fim de enfraquecer a participação destes entes federativos na deliberação e controle das decisões tomadas em Brasília (Abrucio *et al.*, 2020).

Assim sendo, temos que constatar que a cooperação e a solidariedade, princípios essenciais para o bom funcionamento de uma Federação, de um federalismo cooperativo, vêm se deteriorando aceleradamente na medida em que o governo nacional não cumpre sua função de coordenação e de mediação nas relações intergovernamentais e, ao contrário, ainda instiga a polarização e o conflito interfederativo. Como demonstram Levitsky e Ziblatt (2018, p. 20), o desrespeito contínuo às normas democráticas não escritas da tolerância, da contenção dos governantes, isto é, do comedimento no uso de prerrogativas institucionais, abre o caminho para a sepultura da democracia.

Esse vácuo de governança interfederativa em nível nacional tende a aumentar, de forma geral, a desconfiança nas relações intergovernamentais, a não ser que surjam resistências e novas alianças entre governos subnacionais capazes de contrabalançar, pelo menos parcialmente, essa alta conflitualidade nas relações interfederativas. Nesse contexto político conflitivo, novos desafios vêm afetando os países e as nossas metrópoles, como as epidemias ou mudanças climáticas que, por sua própria natureza, desrespeitam qualquer tipo de delimitação jurisdicional e, portanto, só podem ser enfrentados de forma efetiva na base da cooperação interjurisdicional e intergovernamental. Isso vale tanto para as dimensões globais e planetárias de tais fenômenos quanto para suas dimensões transnacionais, regionais ou intermunicipais. Resulta disso a necessidade de olharmos para além

3. Disponível em: <<https://cutt.ly/bhUgWaM>>. Acesso em: 1 maio 2020.

das estruturas institucionais habitualmente propostas nas legislações formais e de averiguarmos o potencial explicativo e a relevância empírica de novas concepções teóricas relativas à governança pública que nos apoiam na identificação de arranjos e práticas de governança ajustados aos problemas característicos da atual conjuntura.

Temos os já conhecidos problemas e transformações das metrópoles latino-americanas relacionados à expansão dos territórios urbanizados, às fragilidades da infraestrutura urbana, sobretudo nas áreas periféricas e de riscos, ao aumento da poluição, das desigualdades sociais, territoriais e econômicas no contexto de um capitalismo global extremamente interconectado e interdependente – pelo menos até a deflagração da pandemia da Covid-19 –, que fizeram com que, a partir dos anos 1990, a governança das RMs e das cidades-regiões retornasse com bastante força à agenda política. Esses esforços de promover as metrópoles e cidades-regiões – como é o caso também da macrometrópole paulista – foram antes de mais nada economicamente motivados (Davoudi, 2008, p. 58; Frey, 2019, p. 2). Contudo, os novos riscos e incertezas relacionados à deterioração das condições socioambientais e às mudanças climáticas ou ainda às endemias dificilmente têm se constituído fatores relevantes na determinação de arranjos institucionais de governança regional. Entendemos, pois, que seja fundamental a abertura das estruturas de governança ao envolvimento da ciência e da sociedade civil, com seus conhecimentos plurais e suas preocupações pertinentes, para tornar os processos de deliberação política mais bem fundamentados, mais democráticos e reflexivos.

3 ESTUDO COMPARATIVO SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA

A pesquisa sobre a governança metropolitana na América Latina apresentada nesta coletânea é de extrema importância pois indica, de forma sistematizada: i) os marcos legais dos oito países – Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Peru e Venezuela – e suas implicações para os processos de formação das RMs; ii) suas principais estruturas institucionais; iii) as ênfases específicas quanto aos serviços prestados em nível metropolitano; iv) e os instrumentos de planejamento e financiamento. Dessa forma, temos um panorama geral sobre a situação da governança metropolitana em cada país. Além disso, com os estudos de caso realizados, as pesquisas nos proporcionam também relevantes informações sobre os avanços e dificuldades na implementação dos marcos legais em algumas metrópoles selecionadas.

Embora Cid Blanco, no capítulo comparativo do estudo, chegue a uma avaliação de que os oito casos “possuem mais semelhanças do que diferenças no tema metropolitano”, é oportuno olhar para as particularidades institucionais e

políticas e, com isso, para as margens de ação que os países possuem, sobretudo os atores políticos e diferentes regiões, na questão da democracia, preocupação maior deste artigo.

Na ciência política tem destaque a abordagem teórica da chamada *path dependence*, ou dependência de trajetória, empregada para explicar mudanças institucionais, sobretudo o fato de essas mudanças ocorrerem com frequência apenas gradualmente, em função dos custos transacionais envolvidos em quaisquer mudanças de trajetória. Essa perspectiva tem indicado que apenas em momentos críticos, como em crises ou eventos impactantes, janelas de oportunidades são abertas para rupturas ou ao menos para mudanças mais significativas de trajetória. Souza (2003) recorre a esse referencial teórico para explicar, no caso brasileiro, por que as RMs não sobreviveram, ou só de forma parcial, ao processo constituinte, considerado por ela um “momento crítico” na trajetória da governança metropolitana no processo de redemocratização.

Não é minha intenção questionar a importância das experiências autoritárias e a histórica preponderância do poder federal nas políticas públicas desde os anos 1930 para os processos decisórios em torno da CF/1988. Cabe frisar, todavia, que a teoria da dependência de trajetória permite sempre interpretar certos acontecimentos como consequência de um momento crítico de mudança em função de seu caráter de excepcionalidade – isto é, como reação a uma situação prévia que tem se tornado insustentável, apesar de todos os custos de transação em jogo – ou como uma evidência das forças das instituições que não permitiram uma verdadeira mudança de trajetória por conta justamente desses custos de transação. No final, na retrospectiva, é sempre mais fácil adaptar o argumento da teoria aos fatos consumados.

Isso não quer dizer que a teoria ou sua interpretação do caso concreto esteja equivocada, mas sim que essa abordagem nos permite visualizar que a história poderia ter se desenrolado de forma diferente. Na época da redemocratização, se os movimentos urbanos, os urbanistas e inclusive o movimento municipalista tivessem tido maior consciência da gravidade da situação nas grandes metrópoles e/ou das chances que uma abordagem cooperativa poderia acarretar para os governos municipais, e se tivesse havido lideranças com alta capacidade de convencimento, as negociações no processo constituinte poderiam ter resultado na proposição de um modelo democrático de governança metropolitana capaz de garantir uma influência mais significativa dos governos municipais e da sociedade civil nas questões metropolitanas, ocasionando sua aceitação e legitimidade democrática.

Há de se considerar que essa suposição é apenas hipotética. Contudo, ela é necessária para ressaltar que a força explicativa da teoria da dependência de trajetória parece bem maior para explicar a morosidade das mudanças institucionais

em condições de relativa estabilidade política do que as rupturas políticas e institucionais em momentos críticos da história. É por isso que a ciência política e o institucionalismo tendem a apresentar dificuldades na interpretação, mais ainda na previsão, de transformações político-institucionais de maior amplitude. Nesses momentos críticos, o desenrolar das coisas depende sobremaneira das estratégias dos atores e das dinâmicas políticas e sociais, mas também de fenômenos externos como crises econômicas ou ambientais, cujo conhecimento torna-se crucial para compreender e interpretar adequadamente mudanças ou rupturas institucionais em curso ou para classificá-las posteriormente.

Por essa razão, proponho, ao analisar os capítulos deste volume, além de averiguar a tendência geral dos países, dar também atenção às peculiaridades que nos fazem ter uma ideia sobre o papel dos atores e de sua “capacidade de agência” (Machado-da-Silva, Fonseca e Crubellate, 2005) nos processos de transformação e, conseqüentemente, sobre as condicionantes que favorecem mudanças mais substanciais, não obstante os custos de transação envolvidos em tais decisões. Temos de entender o processo de mudança institucional como uma interação contínua entre estruturas institucionais e agência, entre ordem e mudança, deixando margem de manobra para a “criatividade política, pela qual pessoas em ambientes plurais experimentam e praticam regras e papéis” (Berk, Galvan e Hattam, 2013, p. 2).

Por isso, como afirma Blanco no capítulo 9 deste livro, embora devamos reconhecer a importância dos “processos de urbanização e de metropolização ocorridos na região” como condicionantes estruturais da governança metropolitana, constringendo de forma semelhante as possibilidades de ação dos governos da região, esse ambiente estrutural não impede os governantes de serem criativos na busca de soluções alternativas e democráticas, fugindo da tendência geral da centralização do poder e do planejamento tecnocrático.

Os estudos desta pesquisa levantaram diversas iniciativas que indicam possibilidades de democratização e de participação popular na governança metropolitana. Nos casos de Venezuela, Colômbia e Equador houve envolvimento dos municípios e da população na própria formação de RMs por meio de iniciativa popular ou ratificação por consulta popular. No caso dos países que possuem instâncias deliberativas, verificou-se que apenas na Colômbia e no Brasil está prevista uma representação da sociedade civil com direito a voto, enquanto em instâncias consultivas, via de regra, a participação da sociedade civil é assegurada, apresentando, no entanto, variações quanto ao peso da sociedade civil nesses fóruns. Permanecem, todavia, dúvidas sobre a efetividade dessas participações em termos das relações de poder, como no caso colombiano, em que apenas uma organização sem fins lucrativos está prevista para defender as posições da sociedade civil em

uma instância dominada pelos atores governamentais. Se esses diversos arranjos de fato conseguem garantir, segundo Blanco, “transparência e participação na tomada de decisões” é algo para ser verificado por pesquisas qualitativas.

Como Blanco afirma ainda, os estudos de caso apontaram que existe também um desconhecimento dos cidadãos sobre as instâncias participativas metropolitanas e até mesmo da existência da própria governança metropolitana. É interessante notar que embora o caso considerado neste estudo como *best case* (da governança metropolitana do Valle de Aburrá, na Colômbia, tendo a cidade de Medellín como principal protagonista) conte com parceiros da sociedade civil ligados ao mercado, no âmbito da Agência de Cooperação e Investimento de Medellín e Área Metropolitana (ACI, 2011), ao mesmo tempo dispensa a participação da sociedade civil nos seus processos de tomada de decisão na Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). É algo que merece nossa reflexão. Parece que a própria literatura vem privilegiando e valorizando aquelas experiências de estruturas institucionais intergovernamentais robustas, promovidas pelos governos, enquanto a participação popular recebe uma atenção apenas secundária, sendo considerada um elemento a mais que deveria ser agregado ao regime de governança assim que for consolidado.

No nosso entender, no entanto, é de crucial importância dar mais atenção ao papel das organizações da sociedade civil na governança regional e metropolitana. Como nos lembra Oakerson (2004, p. 20), “a governança é o trabalho de pessoas de dentro e de fora de governos”. Não é suficiente ter vontade governamental e estabelecer estruturas institucionais supostamente capazes de encontrar soluções para os problemas regionais das grandes metrópoles. Diversas experiências mais exitosas (Frey, 2012) demonstram que, na prática da governança metropolitana, outros aspectos precisam ser levados em consideração, como a função de liderança desempenhada por atores-chave, a existência e promoção de uma identidade regional, além da força organizativa e política da sociedade civil em nível regional.

Esses três fatores, de acordo com a literatura, tiveram influência decisiva em experiências destacadas no debate brasileiro. É o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC na RM de São Paulo, em que a liderança do prefeito e do governador da época, o papel ativo desempenhado pela sociedade civil e a existência prévia de uma identidade regional compartilhada pela população da região foram apontados como os principais fatores de sucesso da experiência. Além disso, houve a implementação de um consórcio, que abrangeu também uma câmara e uma agência de desenvolvimento, e, na sua fase inicial, um fórum da cidadania, com amplo envolvimento e protagonismo da sociedade civil (Frey, 2012; Klink, 2008).

Outro exemplo de experiência exitosa é a RM de Belo Horizonte, onde foi estipulado, nos anos 2000, por parte do governo estadual, um arranjo institucional complexo para as duas RMs de Minas Gerais,

composto por uma Assembleia Metropolitana, um conselho de desenvolvimento com reduzida – mas importante – participação da sociedade civil, uma agência para implementação de políticas, planos e projetos, um fundo de desenvolvimento metropolitano, e um plano diretor de desenvolvimento para a região metropolitana (Costa, Oliveira e Almeida, 2018, p. 300).

No caso específico da RM de Belo Horizonte foi criado ainda um conselho deliberativo com dois representantes eleitos em conferências metropolitanas da sociedade civil. Em uma dessas conferências foi instituído o Colegiado Metropolitano, formado por vinte representantes da sociedade civil como fórum paralelo, informal, um “espaço de ação inventado” na concepção de Mirafteb (2018), a partir do qual são escolhidos pela própria sociedade os seus representantes, atuando com maior legitimidade democrática e força de convencimento no conselho deliberativo.

Outra experiência que faz da RM de Belo Horizonte um caso de referência é a cooperação existente entre poder público, universidades e a sociedade na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RM de Belo Horizonte e de planos diretores municipais, cujo princípio da sustentabilidade do desenvolvimento serviu como orientação geral para o processo cooperativo de planejamento (Costa, Oliveira e Almeida, 2018).

Vale lembrar também os comitês de bacias hidrográficas, nos quais governos, sociedade civil e setor empresarial colaboram na gestão e no planejamento, sendo um “espaço de articulação, de negociação, de debate de problemas [que] abre espaço para a expressão e defesa dos interesses difusos” (Jacobi, 2005, p. 83).

Esses diferentes casos demonstram a significativa variedade de arranjos de governança nas RMs, inclusive arranjos informais, que existem e são resultado dessa criatividade política desempenhada tanto por governos quanto pela sociedade civil e que faz a diferença, mesmo em contextos estruturais desfavoráveis. Percebe-se também que não existe uma panaceia institucional para a governança metropolitana, mas sim a necessidade de se pensar em arranjos institucionais mais flexíveis e adaptados aos desafios variados que esses territórios vêm enfrentando, demandando novas perspectivas teóricas para sua apreensão e interpretação.

4 CONTRIBUIÇÕES PARA A AMPLIAÇÃO DA AGENDA DE PESQUISA COMPARATIVA SOBRE GOVERNANÇA METROPOLITANA NA AMÉRICA LATINA

Em tempos de aquecimento global e de Covid-19, os países e as metrópoles são confrontados com desafios gigantescos. No início de maio de 2020, Nova York, epítome da metrópole moderna, lamentou a morte de aproximadamente 18 mil pessoas e uma sobrecarga extrema do sistema de saúde por causa da pandemia da Covid-19. Ao mesmo tempo, observou-se que a situação das metrópoles da América Latina estava evoluindo na mesma direção, com algumas exceções, como Santiago do Chile, com até agora apenas sete mortes relatadas.⁴

O aumento de eventos climáticos extremos por causa do aquecimento global é outra ameaça que deve atormentar as RMs com intensidade crescente, sobretudo os territórios mais densamente povoados. A pressão por mudanças importantes, muitos diriam radicais, aumenta a cada emergência que castiga as metrópoles.

Em geral, os governos, quando sob pressão, em situações de crise, reagem com centralização e concentração do poder. Mesmo em casos em que há estruturas participativas, o papel desses arranjos se fragiliza. Por exemplo, no caso da crise hídrica que acometeu a RM de São Paulo em 2014-2015, houve uma forte centralização do poder em nível do governo estadual, com a imposição de “um modelo de gestão baseado na engenharia”, simplesmente ignorando as propostas alternativas apresentadas pela sociedade civil (Santos *et al.*, 2018, p. 287). O mesmo padrão autoritário e tecnocrático é observado na atual crise da Covid-19, em que a falta de diálogo efetivo entre governo, sociedade e ciência contribui para a limitada disposição de partes da sociedade em seguir as regras impostas unilateralmente pelos governos (Frey, 2020).

Com todos esses problemas, implicando possíveis efeitos extremamente severos para a população das metrópoles e envolvendo riscos, incertezas e muitas vezes escolhas trágicas para os tomadores de decisão, os nossos regimes políticos – mais ou menos democráticos – chegaram a uma bifurcação de extrema gravidade: ou fortalecer a democracia, o papel da sociedade e as práticas deliberativas dialogadas, reflexivas e cooperativas, ou se render gradualmente às tendências autoritárias e tecnocráticas que as condições de emergências e de crises acarretam se não houver esforços explícitos de oposição e resistência. Está em jogo o futuro da democracia e de nossas liberdades, ou seja, será o fim da democracia liberal tal como a conhecemos até hoje, com todas as suas limitações, pois, como Bobbio (1986, p. 21) nos adverte, “Estado liberal e Estado democrático, quando caem, caem juntos”.

4. Situação apurada em 28 de abril de 2020.

Vem dessa preocupação com o futuro de nossa democracia, atualmente sob ataque por movimentos populistas de uma direita em ascensão na América Latina e no mundo (Mounk, 2019) – chegando, no Brasil, ao cúmulo de seu presidente, eleito democraticamente, encabeçar manifestações antidemocráticas em plena pandemia da Covid-19 –, a necessidade de reforçar a atenção pela salvaguarda e, conseqüentemente, pelo aprofundamento da democracia, sobretudo nas grandes metrópoles, onde essa luta entre democracia e autoritarismo vem sendo travada de forma cada vez mais intensa.

Chama atenção que, no passado, havia bem menos estudos sobre governança metropolitana e regional enfocando as questões da democracia e da sustentabilidade. A ênfase recaía, em geral, sobre as preocupações relacionadas à *performance* das instituições metropolitanas e à competitividade regional (Tomàs, 2020, p. 34). Com base nas experiências europeias, Zimmermann e Getimis (2017, p. 208) afirmam que “acadêmicos e profissionais têm dado prioridade a assuntos como empreendedorismo, competição e *performance* de instituições metropolitanas, ao passo que negligenciaram assuntos de redistribuição, democracia local, justiça social e desafios ambientais”.

Essa afirmação se aplica da mesma maneira à América Latina. Na pesquisa apresentada nesta coletânea, com sua ênfase nos marcos legais, a democracia é um assunto entre muitos, e os resultados revelam, por um lado, em graus variados, mecanismos institucionais que a princípio permitem participação e *accountability*; e, por outro lado, sugerem, via de regra, a pouca efetividade desses arranjos no dia a dia da governança metropolitana nos estudos de caso. Em compensação, observa-se que diversos estudos de caso indicam que inovações promovidas por governos ou pela própria sociedade civil acarretam um promissor potencial de democratização da governança metropolitana orientada pela sustentabilidade. Ou seja, não só as instituições contam – também os atores, os protagonistas da sociedade civil e, de forma geral, lideranças com uma visão mais ampla fazem diferença para a governança.

Face ao exposto, gostaríamos de fazer, a seguir, alguns apontamentos finais para uma eventual ampliação da agenda de pesquisa sobre governança metropolitana e democracia na América Latina em perspectiva comparada.

- Expansão da agenda para pesquisas qualitativas sobre boas práticas – a partir do levantamento panorâmico das dimensões estruturais da governança metropolitana na América Latina na base dos marcos legais, é fundamental um avanço para pesquisas qualitativas e sistematizadas para assim permitir comparabilidade dos resultados. Já existem hoje importantes estudos de caso isolados, mas que não seguem um desenho único de pesquisa e não enfocam variáveis comuns na base

de abordagens teóricas compartilhadas. Estudando inovações políticas criativas de governança metropolitana, com base em um referencial teórico-metodológico comum, proporcionaria importantes perspectivas sobre as condicionantes estruturais e as capacidades de agência para uma governança metropolitana democrática e eficiente.

- Ênfase em temas de alta relevância para o futuro das metrópoles – como evidenciamos neste capítulo, as estratégias metropolitanas na América Latina ainda parecem mirar quase exclusivamente os problemas tradicionais da urbanização e do desenvolvimento econômico no contexto da globalização, enquanto os desafios do futuro precisam estar mais relacionados a situações de risco, de emergências e das injustiças daí decorrentes, como no caso da Covid-19; e à sustentabilidade, sobretudo as mudanças climáticas, o que deve exigir um repensar da democracia, de nossos modos de desenvolvimento e de nossas abordagens teóricas de governança.
- Ampliação das perspectivas teóricas – existe hoje uma literatura bastante significativa sobre governança que crescentemente leva em consideração a necessidade de as práticas de governança precisarem se adequar às novas incertezas, aos riscos e às complexidades que os novos desafios aqui citados nos apresentam. Influências emergem das discussões sobre a sustentabilidade, a gestão de recursos naturais e a própria democracia. Enquanto uma boa parte da literatura – e da legislação – sobre governança metropolitana ainda parte, na base do paradigma funcional, da concepção de uma solução institucional única, senão para todas as RMs, pelo menos para todas as áreas de atuação de cada uma delas, diversos estudos demonstram a necessidade de promover uma maior pluralidade de arranjos institucionais, formais e informais, consequentemente considerando diferentes abordagens teóricas. Sugiro, portanto, explorar, em estudos comparativos futuros sobre governança metropolitana, abordagens inovadoras como governança interativa, participativa, deliberativa, policêntrica, multinível, adaptativa, resiliente ou antecipatória quanto ao seu potencial de sustentar pesquisas comparativas na América Latina, aumentando assim a compreensão sobre as potencialidades da governança metropolitana em uma democracia em acelerada transformação.

Quanto às políticas climáticas locais e regionais, visando à sustentabilidade, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, temos globalmente um crescente número de relatos de boas experiências, como os esboçados em Dawson (2018), Barber (2017) ou Beck (2018), que nos proporcionam algum motivo para esperar

que as necessárias mudanças poderiam emergir das cidades. Mesmo em relação ao combate à Covid-19, há casos de municípios ou de grupos de municípios que avançam com iniciativas inovadoras. Exemplo disso é o Consórcio do Grande ABC, na RM de São Paulo: além de criar um *site* informativo sobre a evolução da epidemia em toda a região,⁵ coopera com uma iniciativa da UFABC no desenvolvimento de uma ferramenta *on-line* para identificar casos suspeitos de coronavírus, visando aumentar o entendimento da transmissão comunitária⁶ e desenvolvendo várias outras iniciativas importantes com o envolvimento de todos os sete municípios da região (Passarelli, 2020). São experiências que remetem à importância da criatividade política e da cooperação como recurso essencial na reinvenção da governança em tempos de aquecimento global e pandemia.

Esperamos que essa proposta de ampliação da agenda de pesquisa sobre governança metropolitana na América Latina possa contribuir com algumas ideias para a continuidade do programa de pesquisa mantido pelo Ipea e pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e o avanço no aprimoramento da governança metropolitana latino-americana em acordo com os variados desafios que nos esperam nos tempos vindouros, relacionados à sustentabilidade e salvaguarda da democracia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L. *et al.* Mais Brasil, Menos Brasília: o sentido do federalismo bolsonarista e seu impacto no combate à Covid-19. **Estadão**, 12 abr. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/mais-brasil-menos-brasilia-o-sentido-do-federalismo-bolsonarista-e-seu-impacto-no-combate-a-covid-19/>>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ACI – AGENCIA DE COOPERACIÓN E INVERSIÓN DE MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA. **Medellín, la región y el mundo: una mirada de la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana – ACI (algunos conceptos y lineamientos básicos para afrontar el reto de la internacionalización desde lo local)**. Medellín: ACI, 2011. p. 1-13.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

5. Disponível em: <<https://coronavirus.consorciograndeabc.page/>>.

6. Disponível em: <<https://covidata.ufabc.edu.br/>>.

AZEVEDO, S. de; GUIA, V. R. dos M. Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 97-110.

BARBER, B. R. **Cool cities**: urban sovereignty and the fix for global warming. New Haven: Yale University Press, 2017.

BECK, U. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.

BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. Beyond dualist social science: the mangle of order and change. *In*: _____. (Ed.). **Political creativity**: reconfiguring institutional order and change. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013. p. 1-26.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

CASTELLS, M. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHEEMA, G. S.; RONDINELLI, D. A. From government decentralization to decentralized governance. *In*: _____. (Ed.). **Decentralizing governance**: emerging concepts and practices. Washington: Brookings, 2007. p. 1-20.

COSTA, H. S. de M.; OLIVEIRA, A. M.; ALMEIDA, D. A. O. de. Buscando um urbano metropolitano a partir da natureza e da cultura: uma discussão a partir do caso da região metropolitana de Belo Horizonte. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**: experiências do Brasil e da Alemanha. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 297-320.

DAVIDOVICH, F. A “volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. *In*: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. 2. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 197-230.

DAVOUDI, S. Conceptions of the city-region: a critical review. **Urban Design and Planning**, v. 161, n. 2, p. 51-60, 2008. Disponível em: <<https://www.icevirtuallibrary.com/doi/abs/10.1680/udap.2008.161.2.51>>.

DAWSON, A. **Extreme cities**: the peril and promise of urban life in the age of climate change. London; New York: Verso, 2018.

FREY, K. Development, good governance, and local democracy. **Brazilian Political Science Review**, v. 2, n. 2, p. 39-73, 2008.

_____. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Revista Brasileira de Gestão urbana**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

_____. Global city-region. *In*: ORUM, A. M. (Ed.). **The Wiley Blackwell encyclopedia of urban and regional studies**. New Jersey: John Wiley & Sons, 2019.

_____. Democracia, ciência e políticas públicas no contexto da Covid-19. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 33-34, 2020. Disponível em: <<http://pesquisa.ufabc.edu.br/macroamb/dialogos-socioambientais-na-macrometropole-paulista-no-5-covid19/>>. Acesso em: 5 maio 2020.

JACOBI, P. R. Comitês de bacias hidrográficas: o que está em jogo na gestão compartilhada e participativa. *In*: DOWBOR, L.; TAGNIN, R. A. (Ed.). **Administrando a água como se fosse importante**. São Paulo: Editora Senac, 2005. p. 81-88.

KLINK, J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. *In*: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora FPA, 2008. p. 275-291.

LAMBERT, R. A onda rosa. **Le Monde Diplomatique**, 1 abr. 2010. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/a-onda-rosa/>>.

LEVITSKY, S.; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2018.

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 9, p. 9-39, 2005.

MIRAFTAB, F. Insurgent practices and decolonization of futures. *In*: GUNDER, M.; MADANIPOUR, A.; WATSON, V. (Ed.). **The Routledge handbook of planning theory**. New York: Routledge, 2018. p. 276-288.

MOUNK, Y. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

OAKERSON, R. J. The study of metropolitan governance. *In*: FEIOCK, R. C. (Ed.). **Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation**. Washington: Georgetown University Press, 2004. p. 17-45.

PASSARELLI, S. O enfrentamento da Covid-19 no ABC Paulista. **Dossiê Covid-19**, n. 5, p. 15-16, 2020. Disponível em: <<http://pesquisa.ufabc.edu.br/macroamb/dialogos-socioambientais-na-macrometropole-paulista-no-5-covid19/>>. Acesso em: 5 maio 2020.

SANTOS, I. P. de O. *et al.* Water transfers and institutional standstill: coalitions set in the access-to-water conflict in São Paulo. *In*: POUPEAU, F. *et al.* (Ed.). **Water conflicts and hydrocracy in the Americas: coalitions, networks, policies.** São Paulo: Editora USP, 2018. p. 271-291.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 59, p. 137-158, 2003.

TOMÀS, M. Metropolitan revolution or metropolitan evolution? The (dis)continuities in metropolitan institutional reforms. *In*: ZIMMERMANN, K.; GALLAND, D.; HARRISON, J. (Ed.). **Metropolitan regions, planning and governance.** Cham: Springer, 2020. p. 25-39.

ZIMMERMANN, K.; GETIMIS, P. Rescaling of metropolitan governance and spatial planning in Europe: an introduction to the special issue. **Raumforschung und Raumordnung: Spatial Research and Planning**, v. 75, n. 3, p. 203-209, 2017.

NOTAS BIOGRÁFICAS¹

Carlos Urdaneta Troconis

Urbanista da Universidad Simón Bolívar; mestre em desenvolvimento urbano pelo El Colegio de México; e professor investigador do Departamento de Planejamento Urbano da Universidad Simón Bolívar.

Cid Blanco Junior

Mestre em arquitetura e urbanismo. Consultor internacional em desenvolvimento urbano e governança metropolitana, coordenador do Observatório Metropolitano ODS (METRODS) e consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Brasil.

Gerardo Silva

Doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Universidade Candido Mendes (UCAM). Professor adjunto na área de planejamento e gestão do território da Universidade Federal do ABC (UFABC) e coordenador do projeto Governança Metropolitana na América Latina, no contexto da Red de Gobernanza Metropolitana (ReGobM), sediada no El Colegio de Jalisco (México).

Ignacio Cardona

Doutor em *design* pela Harvard University e arquiteto pela Universidade Simón Bolívar. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Venezuela.

Juan Ángel Demerutis Arenas

Mestre em urbanismo e território; e Ph.D. em planejamento e meio ambiente pela Universidade Estadual do Arizona, onde estudou na Fulbright-García Robles/Fundação em Estudos Culturais, Memória e Patrimônio (Promep). Formou-se arquiteto e obteve grau de mestre em arquitetura e *design* urbano na Universidade de Guadalajara. Professor e pesquisador no Departamento de Projetos Urbanos do Centro Universitário de Arte, Arquitetura e Design (CUAAD) da Universidade de Guadalajara de 1994 até hoje. Atualmente, é professor do bacharelado em planejamento urbano e

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-017-2notabio>

meio ambiente da CUAAD, bem como do mestrado em planejamento urbano e território, que coordena. É membro ativo da Rede Metropolitana de Governança e da Associação Latino-Americana de Escolas de Urbanismo e Planejamento (ALEUP). Seus projetos de pesquisa estão inseridos na estrutura de governança metropolitana, planejamento urbano sustentável e ciência da cidade. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/México.

Julio Miguel Silva Salamanca

Economista urbano e diretor de Desenvolvimento Urbano e Política Ambiental no Departamento Nacional de Planejamento (DNP). Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Colômbia.

Karen Martínez Vicencio

Geógrafa pela Pontifícia Universidade Católica do Chile. Mestrado em urbanismo pela Universidade do Chile.

Klaus Frey

Doutor em ciências sociais pela Universität Konstanz/Alemanha. Atualmente é professor titular em políticas públicas na Universidade Federal do ABC (UFABC) e integra o projeto Planejamento e Governança do Desenvolvimento Sustentável de Regiões Metropolitanas no Brasil e na América Latina no contexto das mudanças climáticas.

Lizandro Lui

Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea, vinculado ao projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Luis Schloeter

Economista urbano; mestre em desenvolvimento econômico urbano pela University College London; e mestre em planejamento urbano pela New York.

Manuel Dammert-Guardia

Mestre em ciências sociais com ênfase em antropologia pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e licenciado em sociologia pela Pontifícia Universidade Católica do Peru. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Peru.

Manuel Guillermo Bonilla

Economista pela Universidade Nacional da Colômbia; pesquisador associado da empresa Urban Economy em questões de desenvolvimento urbano e habitação; e consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), da Associação Nacional de Instituições Financeiras (Anif), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do DNP, da Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), da Câmara de Comércio de Bogotá e da Secretaria de Desenvolvimento do Distrito Especial de Bogotá.

Marco Aurélio Costa

Doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Coordenador nacional em políticas públicas e desenvolvimento territorial dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs) (Input) e coordenador de estudos em desenvolvimento urbano na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

Pablo Fuentes Flores

Arquiteto e mestre em arquitetura pela Pontifícia Universidade Católica do Chile. Ex-diretor regional de planejamento do Ministério de Obras Públicas e presidente do Comitê de Desenvolvimento Urbano do Colégio de Arquitetos do Chile. Consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Chile.

Patricio Narodowski

Doutor em geografia do desenvolvimento; professor da Universidade Nacional de La Plata e consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Argentina.

Rodrigo Caimanque

Arquiteto pela Universidade do Chile. PhD Planning Studies, University College London.

Silvina Aida Batakis

Mestra em finanças públicas da Universidade Nacional da Prata e em economia ambiental na Universidade de York, Inglaterra. Doutorado em desenvolvimento econômico na Universidade Nacional de Quilmes. Documento titular das cátedras "Finanças Públicas" na Universidade Nacional de Avellaneda e "Economia Ambiental" na Universidade Nacional Arturo Jauretche. Ex-ministra

de economia da província de Buenos Aires entre 2011 e 2015. Atualmente é secretária de relações fiscais com as províncias do Ministério do Interior da República Argentina.

Vanessa Rodríguez Egüez

Licenciada em jornalismo pela Universidade Vicente Rocafuerte, de Guayaquil, e mestre em gestão e desenvolvimento urbano pelo Instituto de Habitação e Estudos Urbanos da Universidade Erasmus de Rotterdam/Holanda e em políticas públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO/Equador). Consultora da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Equador.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota (estagiária)

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

Térreo – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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 Ipea e a Cepal desenvolveram, ao longo de 2019, uma pesquisa comparativa, tendo por objeto a caracterização e análise das condições da governança metropolitana em países do subcontinente latino-americano, contemplando países federativos e unitários. A América Latina é uma das regiões de maior grau de urbanização no mundo, e o surgimento/crescimento de cidades com mais de 1 milhão de habitantes acelerou-se nas últimas décadas, trazendo desafios para o campo do desenvolvimento urbano-metropolitano. A pesquisa, realizada com o apoio de consultores, permitiu identificar o estado da arte da governança metropolitana da região, contribuindo para a reflexão em torno do desenho, do monitoramento e da avaliação de políticas públicas em seus espaços metropolitanos. Trata-se de documento de referência para os estudiosos dessa área e fonte de consulta essencial para os gestores públicos.

ISBN 978-65-5635-017-2



NAÇÕES UNIDAS



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL