Volume 5



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Federalismo, Planejamento e Financiamento

avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Sara Rebello Tavares
Bárbara Oliveira Marguti
Lizandro Lui
Luis Gustavo Vieira Martins

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Rede ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede

Volume 5



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Federalismo, Planejamento e Financiamento

avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Sara Rebello Tavares
Bárbara Oliveira Marguti
Lizandro Lui
Luis Gustavo Vieira Martins

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

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

Volume 5



Série Rede Ipea
Projeto Governança Metropolitana no Brasil

Federalismo, Planejamento e Financiamento

avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil



Organizadores
Marco Aurélio Costa
Sara Rebello Tavares
Bárbara Oliveira Marguti
Lizandro Lui
Luis Gustavo Vieira Martins

INCT POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Rede ipea
Plataforma de Pesquisa em Rede

Rio de Janeiro, 2021

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2021

Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil / Organizadores: Marco Aurélio Costa ... [et al.] – Rio de Janeiro : Ipea, 2021.
472 p. : il., fotos, gráfs., mapas color. – (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil; v. 5)
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-65-5635-025-7

1. Federalismo. 2. Planejamento Urbano. 3. Governabilidade. 4. Financiamento. 5. Regiões Metropolitanas. I. Costa, Marco Aurélio. II. Tavares, Sara Rebello. III. Marguti, Bárbara Oliveira. IV. Lui, Lizandro. V. Martins, Luis Gustavo Vieira. VI. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 307.7640981

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

DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-025-7

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

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

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

INTRODUÇÃO
A AGENDA METROPOLITANA E A PESQUISA APLICADA: UM BALANÇO 11
Marco Aurélio Costa

PARTE I
AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NO CONTEXTO METROPOLITANO

CAPÍTULO 1
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE COOPERAÇÃO E SEUS LIMITES 27
Lizandro Lui
Marco Aurélio Costa

CAPÍTULO 2
RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE: DISJUNÇÕES DO PLANEJAMENTO REGIONAL E DIMENSÃO TRANSESCALAR DE AÇÕES E TERRITÓRIOS 51
Cilene Gomes
Silvana Zioni
Graziana Donata Punzi Siqueira
Rosa Scaquetti
Adriana Maria de Paula

CAPÍTULO 3
IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA 83
Elcileni de Melo Borges
Glalko Ferreira Machado
Débora Ferreira da Cunha
Marcela Ruggeri Meneses
Lucelena Fátima de Melo
Carlos Eduardo Silva de Faria
Paulo Henrique Magalhães

CAPÍTULO 4
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AVANÇOS, DESAFIOS E DESCOMPASSOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA 107
Rosanne L. J. Heidrich
Heleniza Campos
Lizandro Lui

CAPÍTULO 5
AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA 135
Edson Ricardo Saleme
José Marques Carriço
Lenimar Gonçalves Rios
Mônica Antonia Viana

CAPÍTULO 6
IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM..... 155
Andréa de Cássia Lopes Pinheiro
Juliano Pamplona Ximenes Ponte

PARTE II
O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE: CONSTRUINDO INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

CAPÍTULO 7
GESTÃO, GOVERNANÇA E PLANOS METROPOLITANOS (2017-2020): AVALIAÇÃO CONTINUADA E OS IMPACTOS DA LEI Nº 13.683/2018 183
Bárbara Oliveira Marguti
Marco Aurélio Costa
Edmar Augusto S. A. Junior
Yuriê Baptista César
Sara Rabello Tavares

CAPÍTULO 8
A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA: ENTENDIMENTOS PRÁTICOS DE MANAUS E SUA REGIÃO METROPOLITANA 219
Artur Sgambatti Monteiro
Lyvia Amado de Oliveira
Heitor Paulo Pinheiro
Marcelo Augusto dos Santos Junior
Tatiana Schor

CAPÍTULO 9
O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE 247
Cláudia Paes Barreto
Estevão Machado
Luiz Quental Coutinho
Rodolfo Ramírez
Veralúcia Mello

CAPÍTULO 10
O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: O DIA SEGUINTE 279
Maria Valeska Duarte Drummond

CAPÍTULO 11
O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: ENTRE AVANÇOS E IMPASSES 301
Luis Gustavo Vieira Martins

CAPÍTULO 12
REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: EM BUSCA DE RESPOSTAS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE 333
Alberto Costa Lopes

CAPÍTULO 13
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS ESFORÇOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA 355
Latussa Laranja Monteiro
Bruno Casotti Louzada

PARTE III
O FINANCIAMENTO METROPOLITANO: ARRANJOS E LIMITES NA BUSCA DE SOLUÇÕES PARA FINANCIAR O DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO NO PAÍS

CAPÍTULO 14
OS DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO: EM QUE PÉ ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS? 377
Luis Gustavo Vieira Martins
Marco Aurélio Costa

CAPÍTULO 15
IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES E SOLUÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR 411
Carolina Borges Zanetti
Laiz Silva da Cunha
Maria Angélica dos Santos Rodrigues
Patrícia Duarte Silva

CAPÍTULO 16
ADEQUAÇÕES E SOLUÇÕES NO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS 427
Mônica Teixeira Carvalho
Lena Carolina A. F. R. Brandão
Elizabeth C. de Oliveira Telles

CAPÍTULO 17
RIDE DO DISTRITO FEDERAL COMO FERRAMENTA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REALIDADE METROPOLITANA DE BRASÍLIA – DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS 447
Cecília de Faria Sampaio
Juliana Machado Coelho
Kássia Batista de Castro
Larissa Ane de Sousa Lima
Lívia Frazão de Castro

APRESENTAÇÃO

Este livro é fruto do projeto Governança Metropolitana no Brasil, iniciado entre 2011 e 2012 a partir do lançamento do edital que permitiu a formação da Rede Ipea, por meio da qual se estruturou uma rede de instituições de pesquisa, muitas delas ligadas à Associação Nacional das Instituições de Pesquisa, Planejamento e Estatística (Anipes), que viriam a desenvolver diversas iniciativas de pesquisa em todas as diretorias do Ipea. Desde então, no âmbito do projeto, já foram disponibilizados em sua plataforma[1] 36 relatórios de pesquisa elaborados nas três etapas anteriores, quatro livros da série Governança Metropolitana no Brasil e uma publicação com o registro de um seminário organizado em 2018.

Em 2019, iniciamos uma nova etapa do projeto Governança Metropolitana no Brasil, na qual buscamos investigar, com o envolvimento de nossos parceiros estaduais, três novos componentes de pesquisa, visando acompanhar e avaliar as ações em torno do planejamento e da gestão metropolitana no país. Nesta rodada de pesquisa, contamos com o apoio do Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR), por meio do Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019, com o qual pretendemos apoiar a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Nesta nova etapa, foram produzidos 27 relatórios, abrangendo novos componentes de pesquisa: i) um balanço das relações interfederativas estabelecidas no contexto metropolitano; ii) o acompanhamento do processo de implementação do Estatuto da Metrópole, especialmente por meio de seu principal instrumento, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado; e iii) o desafio da questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano. Desse conjunto rico e diverso de relatórios, selecionamos cinco relatos do primeiro componente, seis relatos do segundo e três relatos do terceiro para comporem este que é o quinto livro da série Governança Metropolitana no Brasil, no qual fazemos um balanço preliminar dos cinco anos de vigência do Estatuto da Metrópole.

Esperamos que este novo conjunto de registros possibilite melhor conhecer e avaliar a governança metropolitana do país, contribuindo para que o tema receba a devida atenção, dado o avanço do processo de metropolização do país, seja em termos do avanço do fenômeno metropolitano, seja em termos de sua faceta institucional. E desejamos, especialmente, que as reflexões aqui contidas contribuam para que a escala metropolitana possa receber a atenção devida no processo de construção da PNDU.

Marco Aurélio Costa
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT).

1. Disponível em: <www.brasilmetropolitano.ipea.gov.br>.

INTRODUÇÃO

A AGENDA METROPOLITANA E A PESQUISA APLICADA: UM BALANÇO

Marco Aurélio Costa[1]

Em janeiro de 2020, passaram-se cinco anos da publicação (e vigência) do Estatuto da Metrópole (EM) (Brasil, 2015). À publicação – avaliada por muitos como inesperada – seguiu-se um período imediato no qual diversas regiões metropolitanas (RMs) do país iniciaram ou aprofundaram processos de implementação da lei, visando, em especial, garantir o reconhecimento da gestão plena, condição para acessar recursos do orçamento da União, nos termos de seu art. 14.

Por meio do projeto Governança Metropolitana no Brasil, desde o período imediatamente posterior à vigência do EM, vimos desenvolvendo quatro frentes de trabalho no âmbito do projeto: i) atualização do "universo metropolitano"; ii) acompanhamento do processo de implementação do EM no país; iii) com a participação de parceiros estaduais e do Distrito Federal, realizamos pesquisas e investigações sobre temas específicos, os quais assumem o *status* de componente da pesquisa, gerando relatórios e publicações como este livro; e iv) atendendo a convites ou como parte das atividades de divulgação científica, participamos de debates, eventos acadêmicos e institucionais, visando municiar o debate sobre a questão metropolitana no país. A implementação do EM e os temas centrais associados à governança metropolitana e seus desafios são referenciais para todas essas iniciativas.

No sentido de introduzir o quinto livro da série *Governança Metropolitana no Brasil*, resgatam-se aqui os elementos e resultados que perpassam as frentes de trabalho referidas anteriormente, procurando trazer elementos de reflexão relacionados ao tema e buscando associar essa reflexão a aspectos que passaram a ser desenvolvidos e a tangenciar as atividades do projeto em 2020, sobretudo a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), liderado pelo (novo) Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), com o qual o Ipea firmou uma parceria, a fim de apoiar a elaboração da política.

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

Nesta introdução, exploraremos as linhas de atuação anteriormente citadas, buscando, na seção final, que trata da divulgação científica, contemplar as novas agendas de pesquisa que se encontraram em desenvolvimento em 2020.

1 O UNIVERSO METROPOLITANO DO BRASIL[2]

Desde 2010 (Costa, Matteo e Balbim, 2010), antes mesmo da estruturação da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, servindo-lhe, na verdade, como impulso original, realizamos o levantamento do universo metropolitano brasileiro, a partir da pesquisa e análise das legislações complementares estaduais dos 26 estados brasileiros.[3]

Quando o balanço de 2010 foi realizado, das menos de 10 RMs anteriores à Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 2018a), chegou-se a 36 RMs, além das três Regiões Integradas de Desenvolvimento (Rides), apontando para a ocorrência do paradoxo da metropolização institucional, a despeito da observada fragilização do planejamento, da gestão e da governança metropolitana.

Na última década, o que se pode observar é que a metropolização institucional avançou. Buscando, em parte, lidar com eventuais benefícios por estar inserido em RMs, e, em parte, refletindo certo fetiche pela inserção nesse tipo de arranjo institucional, observou-se que o número de RMs no país passou para 76, mais que dobrando o número que havia na década anterior.

A tabela 1 atualiza uma verificação que vimos fazendo sistematicamente desde 2010, trazendo o balanço do número de RMs do país e do total de municípios inseridos nesses arranjos, conforme levantamento realizado em meados de 2020.

Os dados mostram uma concentração dos arranjos institucionais do tipo metropolitano nas regiões Nordeste e Sul, sendo que o Nordeste apresenta a média de 3,7 RMs por estado e o Sul apresenta a média de 7 RMs por estado.

2. Em Costa *et al.* (2018), pode ser encontrada uma análise similar a essa, mas que explora os números metropolitanos de forma mais ampla. Decidimos não atualizar aquela análise na sua totalidade, não apenas porque pouca coisa mudou em termos dos principais destaques ali apresentados, mas porque se buscou, nesta introdução, enfatizar elementos relativos à implementação do EM, comparando as RMs instituídas com os espaços metropolitanos reconhecidos no país e aprofundando os debates em torno dos temas dessa etapa da pesquisa, da questão da pandemia da Covid-19 e da elaboração da PNDU, com a qual colaboramos por meio da elaboração de notas técnicas.

3. O Distrito Federal encontra-se impedido de compor uma RM. O EM alinhou-se com esse entendimento e o dispositivo que permitiria a instituição da RM de Brasília foi vetado. Em 2018, novas tentativas de permitir a criação dessa RM tiveram lugar, mas disputas políticas entre o Distrito Federal e o estado de Goiás culminaram com a manutenção desse impedimento.

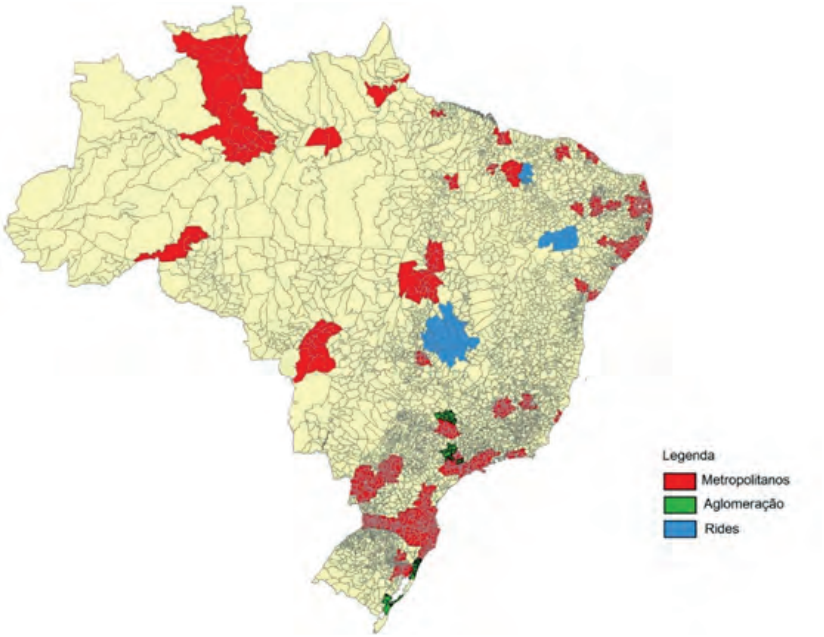
TABELA 1
Número de RMs e de municípios metropolitanos no Brasil por macrorregião (2020)

Regiões	RMs	Municípios
Norte	10	73
Nordeste	33	381
Centro-Oeste	2	27
Sudeste	10	234
Sul	21	361

Fonte: Ipea, 2020.

A figura 1 traz o mapa da distribuição dessas RMs pelo país e permite, ainda, a visualização e a localização das Rides e das poucas aglomerações urbanas existentes – encontradas tão somente nos estados de São Paulo e do Rio Grande do Sul.

FIGURA 1
Arranjos territoriais institucionalizados no Brasil



Fonte: Ipea, 2020.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Olhando os dados constantes na tabela 1 e sua representação na figura 1, pode-se constatar a concentração de RMs na região Sul, em alguns estados do Nordeste – Paraíba e Alagoas – e no estado de Roraima. Constata-se que

as principais áreas urbanas e as principais capitais estaduais do país estão inseridas nesses arranjos, mas fica evidente a instituição de RMs em espaços não metropolitanos, o que de certa forma fragiliza o uso desse instrumento, mas reflete as decisões políticas dos governos estaduais, uma vez que essa competência cabe a essa esfera de governo, conforme estabelece a CF/1988.

Já argumentamos, anteriormente,[4] que a proliferação de RMs no território brasileiro não chega a ser um problema em si, ainda que o próprio EM tenha buscado conter tal processo. No nosso entendimento, o problema, como veremos adiante, é conferir tratamento isonômico às diferentes RMs do país, desconsiderando suas especificidades e o fato de sua instituição estar subordinada à decisão política de um ente subnacional. Nesse sentido, uma tipologia desses arranjos deveria orientar a forma como são observados e tratados pela União. Retornaremos a isso na seção final desta introdução.

De todo modo, ao observar o universo metropolitano do país, lido a partir dos municípios e RMs que conformam esse tipo de arranjo institucional, salta aos olhos a forma como esse universo se dissocia de uma leitura do território brasileiro centrada no que seria a estrutura da rede urbana do país e do seu sistema urbano.

O recente estudo da Região de Influência de Cidades (Regic), publicado em abril de 2020 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de dados de 2018, traz uma atualização dos estudos anteriores e aponta para a existência de não mais que quinze espaços metropolitanos no país, incluindo o caso particular da metrópole de Manaus, a qual corresponde a apenas um único município.

No estudo da Regic, o IBGE identifica três metrópoles nacionais (São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília) e doze metrópoles regionais (Belo Horizonte, Vitória, Campinas, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador e Goiânia). Os arranjos populacionais dessas metrópoles, incluindo o município de Manaus, abarcam 214 municípios, número substancialmente menor do que a soma dos 314 municípios que compõem as RMs que equivaleriam a essas metrópoles.

Na seção seguinte, que tratará do processo de implementação do EM, veremos como o quadro do acompanhamento difere entre o universo dos arranjos institucionalizados e os arranjos populacionais das metrópoles identificadas na Regic.

Antes de avançarmos, contudo, vale a pena fazer dois registros. O primeiro é que parece que o processo de institucionalização metropolitana se esgotou. O fato

4. Ver, em especial, Costa (2019).

de fazer parte de uma RM não tem se mostrado vantajoso para nenhum município desse arranjo que não se insira, de fato, num espaço metropolitano. Ademais, o aprofundamento da crise econômico-fiscal e a falta de recursos para investimentos públicos nas RMs acabam corroborando esse esvaziamento.

O segundo ponto a se destacar é que, apesar desse eventual esgotamento da metropolização institucional, esse tipo de arranjo segue prevalecendo no país, com alguns estados estando integralmente, ou quase, nele inseridos. Em contrapartida, poucos são aqueles do tipo aglomerações urbanas e microrregiões, os quais seriam mais adequados a muitos dos casos observados no país, inclusive em alguns pontos da faixa de fronteira e em determinados centros urbanos intermediários.

A figura 1 ilustra e revela essa prevalência e mostra como o desenvolvimento e a adoção, sobretudo pelo governo federal, de tipologias para leitura dos arranjos populacionais e institucionais existentes no país se fazem necessários e poderiam contribuir para a redução do uso inadequado de instrumentos e conceitos por parte dos entes subnacionais tratando-se do tema metropolitano.

Vejamos como vem se dando o processo de implementação do EM nas RMs institucionalizadas e, em especial, nas RMs que correspondem a arranjos populacionais do tipo metropolitano no país.

2 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Antes de abordar a questão do processo de implementação do EM, cabe fazer aqui uma breve digressão sobre sua sobrevivência. Apesar de ser uma lei recente, não é exagero falar da sua sobrevivência e de uma eventual caducidade da norma, em termos objetivos, mesmo que a lei continue existindo.

A chegada do EM não deixou de ser surpreendente para muitos que acompanhavam a tramitação da matéria, sob a batuta do falecido deputado Zezéu Ribeiro, que havia assumido a relatoria do substitutivo. Quando a lei é aprovada e sancionada em janeiro de 2015, não faltaram surpresas pela sua aprovação e críticas direcionadas aos vetos relacionados à constituição de arranjos institucionais metropolitanos em Brasília e à criação do fundo metropolitano.

Apesar das críticas e do reconhecimento de que ainda havia elementos que poderiam ser aperfeiçoados e que muitas questões ainda estavam em aberto, como a do próprio desenho da gestão e da governança metropolitana, houve um relativo otimismo com a vigência do EM. Tal percepção baseava-se no entendimento de que os dispositivos presentes na norma exigiriam que os governos estaduais e municipais cuidassem de avançar em direção à gestão plena (prevista no art. 2º da lei). Em especial, apostava-se no avanço de elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), uma vez que o art. 21 do EM previa

que governadores, prefeitos e agentes públicos estariam incorrendo em crime de improbidade administrativa caso não contribuíssem para a elaboração e aprovação dos PDUIs, no prazo de três anos de instituição legal de cada arranjo institucional e de vigência do EM. Ou seja, governos estaduais e municipais metropolitanos tinham até janeiro de 2018 para fazer cumprir a lei.

De fato, entre 2015 e 2017, diversos foram os processos de elaboração dos PDUIs observados no país. Em 2018, contudo, alterações no EM (Brasil, 2018b), por meio da Lei Federal nº 13.386, revogaram integralmente esse dispositivo legal e acabaram com o *enforcement* existente. Diversos processos em curso, em 2018, foram interrompidos, para o que contribuíram também as eleições para governador daquele ano.

É neste contexto que apresentamos nesta seção o balanço do processo de implementação do EM, tanto para o conjunto dos 76 arranjos institucionais metropolitanos do país quanto para os arranjos correspondentes às metrópoles identificadas pela Regic (IBGE, 2020).

A tabela 2 traz o estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras, segundo levantamentos realizados em meados de 2020.

TABELA 2
Estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs brasileiras (2020)

Macrorregiões	PDUIs								**Total**	
	Não iniciados		Em elaboração		Concluídos					
					Lei aprovada		Lei ainda não aprovada			
Total	**56**	**73,7%**	**12**	**15,8%**	**2**	**2,6%**	**6**	**7,9%**	**76**	**100,0%**
Norte	10	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	**10**	**100,0%**
Nordeste	26	78,8%	7	21,2%	0	0,0%	0	0,0%	**33**	**100,0%**
Sudeste	1	10,0%	3	30,0%	1	10,0%	5	50,0%	**10**	**100,0%**
Sul	19	90,5%	2	9,5%	0	0,0%	0	0,0%	**21**	**100,0%**
Centro-Oeste	0	0,0%	0	0,0%	1	50,0%	1	50,0%	**2**	**100,0%**

Fonte: Ipea, 2020.

Os dados apresentados na tabela 2 não deixam muita margem para interpretações otimistas. Cerca de três quartos das RMs existentes no país sequer iniciaram o processo de elaboração de seus PDUIs, ao passo que apenas 10,5% delas tiveram seus processos concluídos.

Nesse balanço, a região Centro-Oeste destaca-se positivamente. Suas duas únicas RMs concluíram seus PDUIs, sendo que em uma delas, a RM do Vale do Rio Cuiabá, o plano transformou-se em lei aprovada na Assembleia Legislativa do

estado do Mato Grosso, ao passo que o PDUI da RM de Goiânia ainda aguarda sua apreciação.

No entanto, as regiões Norte e Sul apresentam resultados pífios. Na região Norte, nenhuma de suas RMs iniciou o processo de elaboração do PDUI, panorama não muito diverso da região Sul, na qual 90% das RMs também não haviam iniciado o processo de elaboração desse instrumento de planejamento.

A tabela 3 apresenta o mesmo balanço da tabela anterior, considerando, desta vez, apenas as RMs associadas aos arranjos populacionais metropolitanos da Regic.

TABELA 3
Estágio do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs associadas a arranjos populacionais metropolitanos da Regic (2020)

Regic	Características		
	Número de municípios metrópoles (Regic)	Número de municípios (arranjo institucional – AI)	*Status* do PDUI
Total	**214**	**314**	**-**
Arranjo populacional de Belém	4	7	Não iniciado
Metrópole de Manaus	1	13	Não iniciado
Arranjo populacional de Fortaleza	8	19	Em elaboração
Arranjo populacional de Recife	15	14	Em elaboração
Arranjo populacional de Salvador	10	13	Em elaboração
Arranjo populacional de Belo Horizonte	23	34	Finalizado
Arranjo populacional de Vitória	6	7	Aprovado
Arranjo populacional do Rio de Janeiro	21	21	Finalizado
Arranjo populacional de São Paulo	37	39	Finalizado
Arranjo populacional de Campinas	8	20	Em elaboração
Arranjo populacional de Curitiba	18	29	Em elaboração
Arranjo populacional de Florianópolis	10	9	Em elaboração
Arranjo populacional de Porto Alegre	29	34	Não iniciado
Arranjo populacional de Goiânia	15	21	Finalizado
Arranjo populacional de Brasília	9	34	NSA

Fonte: Ipea, 2020.
Obs.: NSA – não se aplica.

Na tabela 3, pode-se observar também o número de municípios que participam de cada arranjo institucional metropolitano existente, em contraste com o número de municípios que faz parte do arranjo populacional considerado pela Regic.

A tabela 4, por sua vez, traz o balanço sintético dos dados da tabela 3, permitindo uma rápida visualização do que se apresenta como um quadro melhor do que aquele trazido pela tabela 2.

TABELA 4
Balanço sintético do processo de elaboração dos PDUIs nas RMs dos arranjos populacionais metropolitanos da Regic (2020)

Situação	Número de RMs	%
PDUI não iniciado	3	21,4
PDUI em elaboração	6	42,9
PDUI finalizado	4	28,6
PDUI aprovado	1	7,1

Fonte: Ipea, 2020.

Efetivamente, quando analisamos apenas as RMs que correspondem a arranjos populacionais da Regic, nota-se que quase quatro quintos dessas RMs tiveram seus processos iniciados, sendo que mais de um terço delas teve os processos concluídos, ainda que a maioria não tenha os PDUIs aprovados em leis estaduais.

Conforme já havíamos apontado anteriormente,

> há, portanto, muitos e ambivalentes elementos presentes na avaliação do processo de implementação do estatuto. Um elemento a ser sublinhado é que esse movimento de adequação foi (e segue sendo) observado quase que exclusivamente naquelas RMs instituídas em contextos socioespaciais efetivamente metropolitanos. Não havia, e segue não havendo, processos efetivos de discussão da adequação do planejamento e da gestão metropolitana ao EM nas RMs em que não há o "fato metropolitano" (Costa, 2019, p. 129).

Contudo, para caracterizar melhor os processos em curso e mesmo os eventuais avanços observados em alguns casos, como os das RMs da Grande Vitória, do Vale do Rio Cuiabá e mesmo de Belo Horizonte, onde o processo de elaboração de seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) precedeu o próprio EM, é necessário aprofundar a lupa, lendo e analisando com calma os relatos aqui reunidos. E este é o convite feito na próxima seção, que remete aos atuais componentes da pesquisa, como veremos.

3 OS COMPONENTES DA PESQUISA GOVERNANÇA METROPOLITANA NO BRASIL

Vimos na seção anterior como, em linhas gerais, vinha se dando o processo de implementação do EM nas RMs brasileiras. Em resumo, ela não vinha ocorrendo em três quartos das RMs institucionalizadas no país, mas ocorrendo em maior escala nas RMs correspondentes a arranjos populacionais metropolitanos efetivos, em torno de metrópoles reconhecidas pela Regic.

Contudo, os números podem enganar. Tanto avanços aparentes podem esconder tensões não resolvidas e processos meramente formais quanto alguns casos em que o processo de elaboração dos PDUIs se encontra em fase embrionária ou em elaboração podem sugerir interpretações equivocadas sobre a qualidade das iniciativas em curso.

É fundamental aqui chamarmos a atenção para a atual fase da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida no âmbito do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT), no Ipea.

Como dito na apresentação deste livro, a pesquisa contempla três componentes, nem todos explorados por todos os parceiros envolvidos na pesquisa. Cada um dos componentes – as relações interfederativas, o processo de elaboração e implementação dos PDUIs e a questão do financiamento metropolitano – diz respeito a um elemento central para a governança metropolitana no país.

No componente relativo às relações interfederativas, que conta aqui com cinco capítulos que trazem relatos regionais particulares e com um capítulo introdutório, a ênfase se dá na busca de casos que contribuam para a compreensão das possibilidades trazidas por arranjos institucionais regionais para além do arranjo da governança metropolitana estrito senso.

Num contexto marcado por tensões e conflitos interfederativos horizontais e verticais, como é o caso da governança metropolitana, a existência de arranjos como os consórcios públicos e as associações de municípios, por exemplo, mostra ser possível estabelecer relações de cooperação entre os entes federativos. Caracterizar essas relações e reconhecer sua potência e seus limites pode ser fundamental para o enfrentamento daquelas tensões e conflitos.

Na análise da elaboração e implementação dos PDUIs, o foco se dá nos relatos que envolvem a contratação, as orientações conceituais e as técnicas sobre as quais se estruturaram, seja a contratação da elaboração dos planos, seja sua efetiva construção e todo o processo de sua finalização, aprovação nas assembleias legislativas e implementação.

A ênfase nos PDUIs, em sua elaboração e implementação, decorre do fato de eles serem os principais instrumentos do planejamento metropolitano, bem como serem requisitos para que a RM atinja a gestão plena, conforme previsto no EM.

O acompanhamento e a análise dos processos que envolvem a elaboração dos PDUIs são mais do que a leitura e análise do instrumento em si. Os PDUIs acionam processos políticos que envolvem – ou deixam de envolver – atores sociais e agentes econômicos e políticos centrais para a governança metropolitana – no sentido ampliado. Ou seja, os processos são ricos, informam sobre as visões de mundo

conflitivas, as disputas e possibilidades de pactuação de acordos para a promoção do desenvolvimento urbano-metropolitano. Portanto, ainda que reconheçamos a importância dos PDUIs como instrumentos do planejamento metropolitano, não entendemos o PDUI apenas sob essa perspectiva. Usamos as narrativas e os relatos sobre sua elaboração e implementação como possibilidades de compreender o processo ampliado da produção desses espaços metropolitanos, em torno de arranjos de governança que podem ou não estar expressos no PDUI e nas normas que dizem respeito à gestão metropolitana.

Por fim, reconhecemos também que a gestão plena é mais do que ter um PDUI elaborado e aprovado – é conseguir construir uma gestão interfederativa eficiente e eficaz, que torne possível a implementação dos acordos e pactos permanentemente feitos (e desfeitos) nas metrópoles, estejam explicitados nos PDUIs ou não.

Assim, vale a pena ler os seis capítulos deste segundo componente da pesquisa, bem como o capítulo analítico que o precede. Esse componente de pesquisa, por ter no instrumento do PDUI seu objeto de análise, foi o que apresentou o maior número de relatórios de pesquisa – mais da metade dos 27 relatórios elaborados nesta etapa do projeto –, que podem ser consultados na plataforma Brasil Metropolitano.[5]

Por fim, temos o tema que contou com menos relatórios de pesquisa e que traz apenas três capítulos para este livro, além do capítulo analítico que introduz esta parte do livro: o financiamento urbano-metropolitano. Essa falta de matéria-prima, por assim dizer, é expressão mais da amplitude dos desafios envolvidos no enfrentamento da questão do que da presença ou ausência de preocupações em torno do tema.

A questão do financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano dispensa maiores introduções. Temos discutido os problemas associados ao *deficit* de infraestrutura urbana nas principais metrópoles brasileiras e observado as claras dificuldades para equacionar os desafios relativos ao financiamento metropolitano, inclusive por meio dos fundos metropolitanos já instituídos (Costa *et al.*, 2017; Costa, 2018).

A centralidade do tema, a despeito dos poucos avanços e novidades registrados, torna premente a sua revisitação. De certa forma, o desafio de enfrentar esse tema e trazer novas abordagens e compreensões sobre caminhos que possam ser percorridos para trazer alternativas para seu equacionamento acabou sendo muito importante para buscar, no apoio à elaboração da PNDU, aportes e recursos que permitissem lidar mais apropriadamente com o tema.

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

O balanço aqui produzido é um balão de ensaio para uma discussão ampliada que vem sendo feita pela equipe da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur), visando construir um conjunto de notas técnicas que subsidiem a investigação sobre a questão do financiamento urbano, em geral, e do metropolitano, em particular, contemplando: i) os recursos fiscais e extrafiscais; ii) as transferências e recursos onerosos e não onerosos; iii) as concessões e parcerias e as novas alternativas para lidar com o desafio de acessar recursos econômico-financeiros para viabilizar a realização de investimentos nas metrópoles; e iv) garantir sua qualidade, em condições socioeconômicas adequadas para a população.

E esse é um dos elementos de que trataremos na seção final desta introdução, que – sob o pretexto de apresentar um pouco da disseminação dos resultados da pesquisa em uma série de eventos acadêmicos e institucionais da maior relevância – irá apresentar a nova agenda de pesquisa que vem sendo desenvolvida no INPuT e no Ipea e que poderá se desdobrar em novos componentes de pesquisa futuros.

4 A PARTICIPAÇÃO NO DEBATE NACIONAL E A CONSTRUÇÃO DE NOVAS AGENDAS DE PESQUISA

Desde 2013, quando da publicação do primeiro livro da série *Governança Metropolitana no Brasil*, recebemos convites para participar de diversos eventos científicos e/ou institucionais e temos submetido nossos trabalhos à apresentação em diversos eventos acadêmicos da área do planejamento urbano e regional.

Ao longo desses anos, participamos de eventos em todas as macrorregiões do país, a convite de parceiros, instituições e governos interessados em conhecer mais sobre a realidade urbano-metropolitana do país. Isso não deixa de ser estimulante, além de um indicativo do interesse desse tema em diversos estados do país.

No ano da pandemia, 2020, mesmo com (e a despeito) as restrições às viagens e à participação de eventos de forma presencial, muitas foram as *lives* e os webinários dos quais participamos, e nos quais divulgamos os resultados aqui reunidos e apresentados.

Não é necessário fazer aqui um inventário desses eventos, embora pudesse ser um registro importante, mas dois eventos merecem ser destacados, ainda que por motivos diferentes: um evento institucional e outro acadêmico.

Entre tantos eventos institucionais, vale destacar o que comemorou os 45 anos do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), que fez parte da Rede Ipea desde seu princípio, tendo participado continuamente do projeto Governança Metropolitana no Brasil. O destaque não se deve apenas à celebração do aniversário

do IJSN; é um reconhecimento do papel vanguardista que vem desenvolvendo na gestão metropolitana do país, a partir do exemplo da RM da Grande Vitória, uma das duas únicas RMs a elaborar seu PDUI, aprovando-o como lei estadual e implementando-o paulatinamente – tudo isso com a participação ativa e efetiva do instituto.

Adoraríamos imaginar que tenhamos contribuído, de alguma forma, por meio de nosso projeto, para fortalecer a agenda metropolitana na RM da Grande Vitória, por meio da atuação desse importante parceiro.

O outro evento que merece ser destacado é o X Seminário de Avaliação do Ensino e da Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (X Sepepur), organizado pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur).

O X Sepepur é um dos eventos mais importantes organizados pela Anpur, associação que reúne os principais centros de pesquisa e pós-graduação da área de planejamento urbano e regional. O convite para participação, em Pipa (Rio Grande do Norte), atesta a parceria existente entre o Ipea e a Anpur, e acabou constituindo-se em uma oportunidade de apresentar a agenda de pesquisa desenvolvida no âmbito da Codur/Ipea e do INPuT e abrir o diálogo com a Anpur para que a entidade se junte ao Ipea no processo de discussão das notas técnicas elaboradas para subsidiar a formulação da PNDU.

A participação de vários pesquisadores dos diversos centros de pós-graduação da Anpur na discussão das notas técnicas da PNDU é estratégica para a equipe do Ipea e visa aproximar os atores da academia dos trabalhos de assessoria técnica ao governo, os quais compõem parte da agenda de pesquisa aplicada do Ipea.

O Ipea ocupa uma posição híbrida na administração pública brasileira. Sendo um órgão da administração indireta ligado, neste momento, ao Ministério da Economia, o Ipea é uma instituição de pesquisa em que são desenvolvidas investigações de natureza muito diversa, com diferentes níveis de articulação com vários ministérios finalísticos do governo federal. Conquanto instituição de pesquisa que fornece bolsas de estudo para um amplo perfil de formações acadêmicas, por meio do Programa de Mobilização de Pesquisadores (Promob), o Ipea contribui também para a formação de pesquisadores, notadamente na área das ciências sociais aplicadas, e ainda presta assessoria a governos subnacionais.

Essa posição híbrida, que muitas vezes é mal recebida por parte dos sucessivos gestores do governo federal, os quais demonstram dificuldade em compreender a natureza da instituição, acaba sendo um trunfo. Dessa forma, é possível desenvolver pesquisa aplicada, formar profissionais por meio de sua

participação nos projetos de pesquisa e ainda assessorar os governos federal, estaduais e mesmo locais.

E é na qualidade de uma instituição híbrida, que não é administração direta, tampouco uma entidade acadêmica estrito senso, que o Ipea tem podido colaborar crítica e propositivamente para a construção, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas. E é nesse sentido que espera ansiosamente pela construção de uma parceria com as entidades acadêmicas, visando ao debate em torno da PNDU.

O debate em torno da PNDU abrange um conjunto de notas técnicas organizadas em etapas de pesquisa, destacando as seguintes etapas: i) a contextualização da elaboração da PNDU e a agenda urbana numa perspectiva interescalar; ii) a questão do financiamento urbano – que se alimentou dos esforços do projeto Governança Metropolitana no Brasil nesta área; iii) o desenvolvimento de temas transversais, que deverão, de alguma forma, contemplar a própria questão da pandemia, em suas interfaces com as situações de vulnerabilidade socioambiental; e iv) a governança interfederativa para o desenvolvimento urbano, na qual o próprio papel dos atores da academia merece destaque.

O debate da PNDU alimenta e é alimentado pelos resultados do projeto Governança Metropolitana no Brasil. Para além da própria questão metropolitana, tema central para a PNDU, outros temas que já foram ou vêm sendo tratados pela pesquisa são também centrais para a PNDU: a questão interfederativa e a superação de seus conflitos – tema de uma das notas técnicas em elaboração –, a questão do financiamento e a questão das tipologias municipais e dos arranjos populacionais do país.

Esses temas se somam aos temas transversais, que serão abordados pela PNDU. Implicam, ainda, esforço de reflexão, que se pretende articulada e integradora, e que pretendemos potente e útil para avançarmos na construção de uma matriz de compromissos e responsabilidades que torne possível a cooperação e a coordenação das ações públicas e privadas voltadas para o desenvolvimento urbano-metropolitano.

Os maiores desafios em torno do tema metropolitano, em especial, dizem respeito à questão da falta de cooperação e à ocorrência de ações não coordenadas entre os agentes-atores sociais, econômicos e políticos. Sem pretender subestimar as divergências e os conflitos em termos dos interesses de agentes-atores, os grupos e instituições envolvidos na questão urbano-metropolitana, acreditamos na potência do debate público e no amadurecimento desses agentes-atores. Essa é uma condição essencial para a construção de pactos que, no médio e longo prazos, podem se mostrar benéficos para todos e para o bem comum.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 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, 13 jan. 2015. Disponível em: <http://bit.do/fhGtq>.

_____. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**: até a Emenda nº 99/2017. 53. ed. Brasília: Edições Câmara, 2018a.

_____. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nºs 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jun. 2018b. Disponível em: <http://bit.do/fhGty>.

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

_____. O Estatuto da Metrópole e o quadro metropolitano brasileiro: uma lei em implementação, uma revisão da norma e uma reflexão sobre cenários possíveis. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, jul./dez. 2019.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682.

COSTA, M. A. *et al*. A infraestrutura urbana na berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Anpur, 2017. Disponível em: <https://goo.gl/S4xVzR>.

_____. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.



Parte I

As relações interfederativas no contexto metropolitano





CAPÍTULO 1

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: A CONSTRUÇÃO DE UMA MATRIZ DE COOPERAÇÃO E SEUS LIMITES

Lizandro Lui[1]
Marco Aurélio Costa[2]

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, vamos discutir de que forma atuam os arranjos institucionais e as relações interfederativas nas regiões metropolitanas (RMs) brasileiras e como o processo de governança metropolitana tem se desenvolvido a partir deles. De início, o próprio conceito de governança deve ser esmiuçado, tendo em vista que não se trata de um conceito neutro, mas sim repleto de sentidos e pressupostos, principalmente quando a discussão se faz atrelada ao debate sobre o tema das regiões metropolitanas.

O primeiro ponto a ser destacado refere-se à centralidade ocupada pelas metrópoles brasileiras no processo de desenvolvimento do país na medida em que elas agregam importantes parcelas das riquezas, como também concentram os principais desafios, tais como enfrentamento da pobreza, habitação e desenvolvimento sustentável. Desse modo, é primaz que haja nesses espaços um conjunto de arranjos políticos e institucionais capaz de dar conta da complexidade das demandas existentes.

Desde meados da década de 1980, o conceito de governança tornou-se importante dentro uma grande variedade de disciplinas, incluindo políticas públicas, administração, ciência política, sociologia etc. A disseminação do conceito, no entanto, não culminou em um melhor esclarecimento sobre seus sentidos. O estudo de Dunleavy *et al.* (2006), ao trabalhar sobre o tema, apontou que o conceito de governança é adotado em um vasto conjunto de pesquisas e que, muitas vezes, é empregado em objetos de estudos bastante distintos. Desse modo, esse conceito

1. Doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e pesquisador da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

2. Doutor em planejamento urbano e regional; técnico de planejamento e pesquisa e coordenador de Estudos em Desenvolvimento Urbano na Dirur/Ipea; coordenador nacional do Instituto Nacional em Ciência e Tecnologia em Políticas Pública e Desenvolvimento Territorial (INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

detém muitos significados e sentidos variados, o que torna necessário esclarecer o que se entende por governança antes de iniciar uma investigação que use o conceito.

Para o Banco Mundial, a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido no gerenciamento dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento (World Bank, 1992). Autores brasileiros, como Rodrigues e Malo (2006), seguem na mesma linha e apontam a governança como um modo de exercício de poder. Nesse caso, explicam os autores, há múltiplos atores sociais exercendo o poder, tal como os que estão inseridos no Estado, nas instituições privadas, nas organizações não governamentais (ONGs), na sociedade civil etc. Segundo os autores, os atores sociais que se envolvem na governança estão dispostos em diversas arenas onde os interesses e as disputas relativas ao desenvolvimento de determinado tema ou política estão em jogo.

O conceito de governança surge como ferramenta analítica nas políticas públicas, estabelecendo um contraponto à concepção clássica de administração pública, com base exclusivamente na ação do Estado. Conforme Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), o objeto de análise do conceito de governança são as relações estabelecidas entre os governos, a sociedade civil e o setor privado, além dos próprios limites da ação do governo. Nesse sentido, caberia ao Estado um papel de coordenador dessa complexa rede, detentor da autoridade legislativa e também ativo na regulação dos serviços. Casula (2017) cunha o aforismo "do governo à governança" para evidenciar a transição de foco.

Segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), entende-se que o setor público deve assumir o papel de liderança na condução e mobilização de parcerias público-privadas, além de estimular constantemente a participação social. Assim, o Estado deve promover um ambiente institucional capaz de fomentar as coalizões entre os atores privados e o setor público. Dessa forma, os conceitos de *accountability* e de participação ganham força na medida em que se espera desse novo arranjo mais transparência, efetividade e que seja aberto à participação social.

O texto está organizado da seguinte forma: na próxima seção será discutido o contexto institucional brasileiro, mais especificamente os movimentos de centralização e descentralização da federação brasileira, e de que modo isso se reflete no desenvolvimento de estruturas de cooperação interfederativa. Além disso, será apresentado o modo como se deu a emergência dos arranjos institucionais no contexto subnacional nas últimas décadas, como isso provocou um rearranjo de forças e tornou mais complexa a gestão das políticas públicas nas RMs brasileiras. Por fim, será introduzido o debate sobre os relatórios das pesquisas sobre governança metropolitana, realizado no âmbito do Projeto Governança Metropolitana do Brasil, desenvolvido pelo Ipea, e serão apresentadas contribuições para a agenda de pesquisa.

As seções subsequentes trarão os relatos empíricos a respeito dos arranjos institucionais presentes em cinco RMs brasileiras: Porto Alegre; Baixada Santista; Belém, Vale do Paraíba e Litoral Norte; e Goiânia. Os casos selecionados apresentam uma contribuição ao debate sobre o tema, uma vez que aliam um debate teórico com uma riqueza de dados oriundos das experiências empíricas.

2 DESENHO INSTITUCIONAL BRASILEIRO: A EMERGÊNCIA DO PODER LOCAL E OS DESAFIOS DE COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO

Uma das características mais comuns entre as federações é a diversidade existente entre as regiões, os estados e os governos locais. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território, e cada qual conta com distintos graus de autonomia. Desse modo, em um país federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Essa tarefa, contudo, se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais foi garantido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), dos quais a tarefa de implementação é compartilhada pelos três entes federados sobrepostos.

Com isso, torna-se um desafio balancear a autonomia administrativa e a política dos entes federados, ao mesmo tempo em que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos às políticas públicas. A situação se torna ainda mais complexa quando se identifica que a maior parte da população brasileira vive nos espaços urbanos, e observamos a dinâmica das grandes capitais brasileiras, marcadas pela conurbação dos municípios e pela intensa circulação de pessoas, bens e mercadorias.

Nos estudos sobre federalismo no Brasil existe um senso comum relativo à ideia de que a CF/1988 assegurou o caráter autônomo dos municípios brasileiros, elevando-os à categoria de entes federados (Abrucio, 2005; Almeida, 2005). É preciso, no entanto, fazer algumas ponderações em relação a essa tese.

A "autonomia" concedida, por exemplo, é extremamente relativa. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente da vontade dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios, em sua imensa maioria, são, contudo, altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa. Arretche (2012) avalia que todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento, assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las.

Além disso, há uma extrema dependência financeira dos municípios em relação à União tendo em vista as restrições da base tributária dos impostos municipais. De acordo com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan), três décadas após a promulgação da CF/1988, o quadro financeiro dos municípios é de desequilíbrio no que tange ao volume de receitas e à geração de arrecadação própria: em 2016, 81,7% dos municípios não geraram sequer 20% de suas receitas (Firjan, 2018). O mesmo estudo aponta ainda que, quanto menor é o município, maior é a dependência das transferências federais, sendo que a média de geração de arrecadação própria de municípios de até 20 mil habitantes é de apenas 9,7%. Nesse sentido, percebe-se que a capacidade arrecadatória continua muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas (Arretche, 2012).

A baixa capacidade de captação de receitas em nível local tende a produzir uma dinâmica extremamente crítica para os municípios brasileiros. Se, por um lado, eles têm a incumbência de entregar à população um vasto conjunto de serviços, por outro, permanecem dependentes dos repasses da União. Quanto aos municípios inseridos nas RMs, a situação não se altera substantivamente em relação aos demais (não metropolitanos), na medida em que existem municípios-polo e com mais capacidade de atração de pessoas, investimentos, comércio, indústria e serviços – e, por consequência, de recolhimento de impostos – e municípios periféricos, não raro chamados de municípios dormitórios, os quais se veem envoltos em um conjunto complexo de obrigações derivadas das dinâmicas intrínsecas à RM sem, contudo, terem capacidade técnica, administrativa e financeira para fazer a gestão das demandas decorrentes.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) e Arretche (2012) realizaram uma análise sobre a condução de uma variedade de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc.) ao longo das últimas décadas. Em todas elas, mesmo considerando que o processo de descentralização já havia acontecido, foi identificado o protagonismo do governo federal na proposição, na normatização, no financiamento, na indução e na coordenação de políticas e programas. Nesse sentido, as autoras assumem a ideia de que a autoridade de decisão sobre as políticas públicas segue sob o domínio da União, enquanto a implementação dos serviços fica a cargo dos entes subnacionais.

Conforme apontado anteriormente, a CF/1988 elevou os municípios à categoria de entes federados. Podemos afirmar que já era um dado tacitamente sabido naquele momento, que boa parte dos municípios brasileiros compartilhava dos mesmos recursos hídricos, demandas de mobilidade, transportes, saneamento e que, no caso de uma RM, a ação de um ente impactaria sobre os demais. Desse modo, pode-se cogitar que os constituintes esperavam que os municípios,

usufruindo de sua autonomia política e administrativa, desenvolvessem formas de cooperação e coordenação da gestão das suas demandas comuns, mesmo que, naquela época, isso não estivesse explicitado no texto constitucional.

A temática da coordenação interfederativa na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo. Além da clássica tríade União, estados e municípios, novos arranjos institucionais como comitês metropolitanos, conselhos, comissões e consórcios também passaram a ser importantes espaços em que as políticas públicas são discutidas e estruturadas (Gomide e Pires, 2014). Para instigar o debate, mobilizamos a tese de Paul Pierson, que 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" (Pierson, 1995, p. 451), para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação nas RMs. Nesse sentido, assumem-se aqui dois pressupostos interconectados: i) no sistema federativo, há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política; e ii) deve haver um alinhamento, uma convergência nas ações dos agentes públicos que representam os vários entes federativos.

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. Nas RMs, conforme aponta Costa *et al*. (2018), entre outras as publicações, esse debate ganha contornos ainda mais críticos, uma vez que são criados arranjos institucionais para lidar com as demandas sociais, tais como transporte, saneamento, uso e ocupação do solo, gestão de recursos hídricos, ainda que não exista uma coordenação dessas iniciativas com as diversas esferas de governo.

É conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do governo federal como indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado o papel dos outros entes federados e os arranjos institucionais. Desse modo, é necessário discutir de que forma esses arranjos se desenvolvem nos contextos locais, tal como nas RMs. É preciso inverter a lógica de cima para baixo (*top down*) e olhar para as inovações existentes nas diferentes regiões do país numa lógica de baixo para cima (*bottom-up*).[3]

Por sua vez, o conceito de cooperação intergovernamental entra nas discussões sobre implementação de políticas públicas em países federativos pelo

3. Utilizamos o conceito *top down* para nos referir a um modo de observar as políticas públicas, partindo primeiramente do governo central em direção aos entes subnacionais. O modelo *bottom-up* pressupõe o movimento inverso.

fato de que, em modelos de Estado como esse, aumentam[4] os centros de poder decisório sobre as políticas públicas. O conceito de coordenação federativa surge no sentido de que cabe ao governo central garantir que as políticas sejam implementadas em cada município da forma que foram concebidas, garantindo que todos os cidadãos tenham igual acesso aos serviços e direitos.

Conforme apontam Soares e Machado (2018), a multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas previamente estipuladas no conteúdo da política. Sendo assim, entendemos que a cooperação entre os entes federados não necessita obrigatoriamente de uma sincronização completa de interesses entre as partes, mas, sim, da negociação acerca dos interesses comuns. A cooperação é movida, como apontam os autores, pelo comportamento autointeressado de múltiplos atores que decidem atingir seus objetivos conjuntamente.

Neste texto, sustenta-se a tese de que, para que os arranjos de cooperação tenham sucesso, deve prevalecer o entendimento pragmático de que os esforços coletivos valem mais a pena ou darão mais retorno do que os esforços individuais e, por isso, a cooperação entre os entes municipais precisa se concretizar. Retomando o clássico conceito de Lasswell (1958), dentro de um arranjo de cooperação de políticas públicas, é preciso que haja um claro entendimento de quem ganha o quê, quando e como.

3 AS RMs NO BRASIL: AVANÇOS E DESAFIOS

Conforme apontado por Costa *et al.* (2018), na década de 1970, o regime militar instituiu as primeiras nove RMs no país. As entidades metropolitanas criadas nesse período, contudo, foram desmanteladas no processo de redemocratização do país. Segundo Souza (2007), a pergunta sobre por que as instituições metropolitanas não sobreviveram à redemocratização pode ser compreendida a partir do fato de que as entidades gestoras das RMs, criadas no regime militar como resposta à urbanização acelerada dos anos 1970, eram incompatíveis com a mudança do regime político brasileiro, que saía do regime autoritário para o democrático. Klink (2009) aponta que, após o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário que caracterizava o regime militar emergiu um vazio institucional no que concerne às RMs. A partir da segunda metade da década de 1990, porém, o tema da metropolização voltou a ser pauta dos debates.

4. A ideia de aumento empregada refere-se ao fato de que, desde que os municípios foram elevados à categoria de entes federados, esses espaços passaram a contar com atores com poder de decisão em relação às políticas públicas. No regime anterior, dado o caráter autoritário, os espaços de decisão subnacionais eram basicamente nulos. Além disso, ao contrário dos países unitários, os regimes federativos possuem esferas subnacionais dotadas de algum nível de autonomia decisória.

A partir desse período, foram criadas outras RMs, somando-se às nove já existentes. Atualmente, existem 76 RMs instituídas no país.[5]

A maior parte das RMs instituídas a partir da década de 2000 foi criada quando isso possibilitava aos municípios que a compunham ter acesso a recursos federais – tal como aqueles oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Nesse sentido, mesmo sem ter a intenção, os programas federais de financiamento dos governos petistas produziram um mecanismo de incentivo à criação de RMs. Em alguns casos, porém, ocorreu o que Costa, Matteo e Balbim (2010) chamam de *metropolização institucional*, ou seja, a instituição de RMs, por meio de leis complementares estaduais, em espaços sem a conformação socioespacial de uma metrópole. Por exemplo, foram criadas RMs cuja população não chega a 100 mil habitantes e onde não se observa conurbação ou compartilhamento de Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) como o caso da RM Central, no estado de Roraima, em contraste com espaços reconhecidamente metropolitanos, como a RM de São Paulo com seus mais de 20 milhões de habitantes (Costa *et al.*, 2018).

Em relação à experiência de governança metropolitana, Costa *et al.* (2018) apontam que ocorreu uma intensa fragmentação institucional na gestão desses arranjos, e o motivo disso se deu pelo fato de não haver uma legislação específica, em plano federal, para orientar e regular a governança. Além disso, podemos acrescentar que, a despeito das considerações apresentadas pelos autores, não houve interesse dos atores políticos, governos estaduais e municipais, em instituir ferramentas de governança para as RMs que eles próprios foram responsáveis por criar. Costa *et al.* (2018) afirmam que, mesmo após o Estatuto da Metrópole, instituído em 2015, não houve um avanço no desenvolvimento de estruturas de governança das metrópoles brasileiras.

> As leis, no geral, se mostram muito variadas e limitadas no tocante à definição dos principais temas e aspectos associados à questão metropolitana. Poucas estabelecem a criação de um sistema de gestão adequado à complexidade da gestão compartilhada ou instituem conselhos específicos e, em sua maioria, são omissas no endereçamento da questão do financiamento do desenvolvimento metropolitano, ainda que se observe um avanço em relação à definição das FPICs, pois nenhuma das LCs [leis complementares]de criação de RMs pós-EM [Estatuto da Metrópole] deixou de lado esse critério (Costa *et al.*, 2018, p. 31).

Segundo os autores, a implantação de sistemas de gestão se configura como um conteúdo frequente na legislação referente às RMs, e os conselhos metropolitanos, sejam eles consultivos ou deliberativos, constituem um

5. Desde 2015, o Ipea atualiza quadrimestralmente a composição do Universo Metropolitano. A última atualização tem como data de referência 29 de fevereiro de 2020.

elemento menos comum nas RMs brasileiras. O Estatuto da Metrópole, aprovado em 2015, também estipulou prazos para que as RMs instituíssem seus planos de desenvolvimento urbano integrado (PDUIs) e, dentro deles, fossem eleitas as FPICs. Conforme apontam Marguti e D'Almeida (2018, p. 108), "o PDUI tem por escopo regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às funções públicas de interesse comum (FPICs) das RMs e aglomerações urbanas brasileiras".

Klink (2009) apresenta um balanço pouco otimista em relação à experiência metropolitana no Brasil. Para o autor, a presença vacilante das esferas estaduais e federais na condução e financiamento de um projeto metropolitano provocou vazios e descompassos na gestão por todo o país. Segundo Klink (2013, p. 105),

> o balanço preliminar do mosaico de experimentação institucional voltada para a "desfragmentação da gestão pública" ou o "associativismo territorial" em áreas metropolitanas, em um contexto marcado pela maior presença do Estado brasileiro em geral, e dos governos estaduais em particular, não é animador. O permanente estágio entre "o arranjo e a fluidez" das novas institucionalidades não pode ser dissociado do fato de que, em comparação à fase tecnoburocrata dos anos 1970, presencia-se atualmente uma "reestadualização mitigada". Esse processo está cercado por um número maior de atores e interesses (União, governos locais, empresas, movimentos etc.) que disputam a hegemonia sobre a construção da escala urbano-metropolitana, sem que isso tenha desencadeado uma agenda metropolitana mais consistente em torno do planejamento e gestão dos serviços de interesse comum.

Conforme Abrúcio (2005), Souza (2007) e Lima *et al.* (2020), no processo de redemocratização, as regiões metropolitanas e suas agências de planejamento, criadas durante o regime militar, em 1973, foram enfraquecidas ou reduzidas a meros órgãos administrativos, sem poder político e competências para intervir de forma eficaz nos assuntos locais perante os municípios providos de ampla autonomia – concedida pela Constituição. Os autores apontam que os instrumentos de planejamento e gestão metropolitanos adotados após a redemocratização se mostraram frágeis e ineficientes diante do intenso processo de metropolização do país. O resultado disso foi, de acordo com o que afirma Abrúcio (2005), o desenvolvimento de um "municipalismo autárquico" em detrimento das formas compartilhadas de gestão do território. Os autores reiteram que, apesar de as RMs terem sido institucionalizadas pelos governos estaduais a partir da década de 1990, isso não significa que, de fato, instituiu-se no país uma governança metropolitana.

É possível, contudo, elaborar outro entendimento a respeito do processo descrito no parágrafo anterior. Identifica-se que há um pressuposto presente na literatura sobre a governança metropolitana relativa à característica *top-down* das

relações entre RMs e governo central, ou seja, espera-se que a União e os estados sejam agentes decisivos na condução da governança metropolitana na esfera local (Garson, 2009).

Klink (2013) descreve o desenvolvimento das RMs brasileiras a partir da forma como o governo federal construiu políticas para lidar com essa demanda – e novamente, observa-se um raciocínio que pressupõem uma ação proativa da União em lidar com as questões de âmbito metropolitano e local. É preciso, contudo, ressaltar que houve também uma relativa inércia dos governos dos municípios metropolitanos nos anos 1990 em coordenarem políticas públicas de escopo intermunicipal. Pode-se cogitar que, naquele momento, para aqueles atores sociais específicos (os prefeitos dos municípios metropolitanos), organizar uma estrutura institucional de cooperação não era interessante.

Os estudos que se propõem a discutir a temática da governança metropolitana no Brasil compartilham do entendimento de que a trajetória política e institucional é determinante para compreender as relações que se desenvolvem nesses espaços e, principalmente, para explicar o motivo pelo qual a própria governança ainda enfrenta percalços para se consolidar. Conforme Garson (2009, p. 67),

> o conceito de *path dependence*, estendido por North à mudança institucional, pode esclarecer a trajetória seguida pelo tratamento da questão metropolitana no Brasil. O legado histórico de um municipalismo autárquico e a escassa experiência de desenvolvimento de políticas urbanas e regionais limitam o desenvolvimento de instituições para lidar de forma eficiente com as externalidades que prevalecem em aglomerações urbanas fortemente adensadas.

Klink (2013, p. 84) aponta ainda que "os desafios que cercam a *governança metropolitana* devem ser analisados a partir de uma leitura geográfica e histórica". Desenvolvemos neste texto, no entanto, um entendimento distinto do pensamento do autor, visto que esse tipo de análise tende a privilegiar sobremaneira a *path dependence* – modo de pensar oriundo da vertente conhecida como institucionalismo histórico. Propomos uma abordagem pragmática, mais voltada à forma como os atores sociais, no momento histórico em que vivem, entendem e se mobilizam para resolver os problemas metropolitanos, agregando poder explicativo aos fenômenos metropolitanos. Em nenhum momento estamos refutando as abordagens existentes; estamos, sim, acrescentando mais uma camada de análise dos fenômenos sociais – a de como os atores sociais entendem o universo social em que vivem e como agem sobre ele.

Neste capítulo propomos também procurar nos atores sociais atualmente mobilizados em torno do tema as respostas para questões como: i) por que os arranjos institucionais metropolitanos não se desenvolvem no sentido de promover a participação e a efetividade das ações? ou ii) quais os desafios que ainda existem

quando se discute o avanço da governa metropolitana? Argumentamos que os atores sociais são dotados de interesses, e procuram usar as estruturas sociais disponíveis para colocá-los em prática.

Nesse aspecto, a teoria de Fligstein (2007) apresenta um caminho teórico e metodológico interessante. Segundo o autor, as teorias neoinstitucionalistas enfatizam que as regras e os recursos existentes são os elementos constitutivos da vida social. Fligstein argumenta que a capacidade dos atores de utilizar habilmente as regras e os recursos também faz parte do cenário institucional em que estão inseridos. Não se trata, portanto, de negar a validade das análises voltadas à história institucional das RMs, mas sim de acrescentar ao campo um elemento mais volátil e crítico: a atuação dos atores políticos que sazonalmente estão nos postos de gestão nos espaços metropolitanos. De acordo com o autor, a habilidade social dos atores em mobilizar as estruturas sociais e os recursos em torno de seus interesses é uma variável que precisa ser considerada na análise social. A seguir, vamos discutir o desenvolvimento dos arranjos institucionais no país e seu rebatimento sobre a questão metropolitana.

4 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO NO BRASIL

Como afirmam Frey (2012), Lima *et al.* (2020) e Garson (2009), o federalismo brasileiro permitiu, desde os anos 1990, as relações de competitividade entre os diferentes níveis governamentais, em detrimento da criação de estruturas de cooperação, principalmente nas RMs. Além disso, a própria lógica de escolha dos representantes municipais tampouco contribuiu para uma governança metropolitana ao passo que incentivou os prefeitos e vereadores a olharem mais para dentro dos seus redutos eleitorais do que observarem a inserção daquele município numa dinâmica regional. No âmbito dos estados, a temática metropolitana raramente foi um ponto-chave do debate político. Para os autores, a lógica que permeia o federalismo brasileiro, aliada a uma ideia de autonomia municipal, produz impeditivos para a governança metropolitana, visto que, por muitos anos, não houve incentivos para a criação de estruturas de governança.

Para discutir a necessidade de construção de arranjos institucionais para lidar com problemáticas comuns dentro de uma RM, evocamos a tese de Ostrom (1990), que propõe o conceito de tragédia dos comuns para expor a necessidade de criação de uma estrutura institucional que oriente os esforços dos agentes sociais a fim de garantir benefícios coletivos e compartilhados. Segundo a autora, quando há uma situação de interdependência entre as partes – por exemplo, quando a destinação incorreta do saneamento básico de um município afeta a captação de água da cidade vizinha, tendo em vista a contaminação dos corpos d'água –, a não cooperação poderá resultar em uma tragédia dos comuns, ou seja, uma situação em

que todos os atores envolvidos se prejudicam. Assim, para que ocorra a preservação ambiental de forma contínua e sustentável é necessário que todos os municípios envolvidos orientem os seus esforços no mesmo sentido.

Nesse caso, retomando a clássica tese de Lasswell (1958), pode-se dizer que, em arranjos institucionais em torno de questões que implicam uma tragédia dos comuns, fica claro visualizar quem ganha o quê, quando e como. O mesmo princípio vale para todas as outras áreas de políticas públicas ou FPICs, para usar o termo corrente no debate metropolitano. Portanto, um arranjo institucional entre municípios, seja ele um consórcio público, um comitê de bacia, um comitê metropolitano etc. poderia, em tese, ser uma ferramenta de gestão de um problema entendido por todos como prioritário e compartilhado. Para isso, todos os atores políticos e sociais envolvidos deverão, antes de tudo, compreender que as dimensões das suas ações não têm ressonância apenas no seu território mas também em escala regional e, além disso, visualizar que potencialmente há mais ganhos na construção de uma agenda de políticas baseada na cooperação do que se cada município o fizer individualmente.

O principal tipo de arranjo institucional existente no país que cumpre esse tipo de função são os consórcios públicos, e os atores inseridos em um consórcio são os prefeitos que representam os entes municipais. A criação de um consórcio intermunicipal é uma forma de criar uma organização que se propõe a resolver os problemas comuns de uma região. Assim, a cooperação e a estipulação de regras que garantam a cooperação dentro de um consórcio são essenciais para o seu desenvolvimento, visto que esta permite a resolução de problemas de coordenação no uso de recursos comuns. A partir dos anos 1990, os consórcios públicos passaram a representar interessantes iniciativas que romperam com a tese de que não havia condições para a cooperação intergovernamental. Atualmente, 64% dos municípios brasileiros são consorciados, principalmente na área da saúde, e são os municípios de menor porte (até 20 mil habitantes), proporcionalmente, os que mais se consorciam (IBGE, 2016).

O debate sobre cooperação entre os entes federados desenvolveu-se a partir da década de 1990, após a constatação de que os entes, de forma autônoma, não seriam capazes de resolver um conjunto de problemas como desenvolvimento regional, transportes metropolitanos, gestão de bacia hidrográfica, saneamento, saúde etc. No caso das experiências de gestão dos consórcios, até a década de 2000, os estudiosos do tema apontavam para a existência de um conjunto de incertezas jurídicas em relação à gestão dessas organizações. O debate naquele período era no sentido de promover a construção de uma estrutura legal que apontasse de que forma os atores políticos (no caso, os prefeitos) inseridos nessas arenas de cooperação orientam seus esforços e, principalmente, como distribuem

custos e benefícios dentro dessas organizações. A Lei dos Consórcios, promulgada em 2005, foi pensada no intuito de regular a operação dos consórcios e sanar as incertezas jurídicas que ainda permeavam seu funcionamento.

Entendemos que, tão importante quanto a promulgação de uma lei que regule a organização dos consórcios, de RMs ou de qualquer outro tipo de arranjo territorial, a constituição de um consenso político regional em torno do motivo pelo qual ele é necessário para a região e a forma como os atores políticos inseridos nesse campo vão agir é determinante para o sucesso desse tipo de arranjo de cooperação interfederativa. Dessa forma, mesmo que o histórico do país não seja de cooperação interfederativa, as visões de mundo e as necessidades dos atores políticos envolvidos em contextos específicos são fundamentais no processo de construção de uma arena de cooperação e seu sucesso ao longo do tempo.

É importante apontar que a Lei dos Consórcios define que são os próprios agentes locais (no caso, os prefeitos dos municípios os quais compõem o consórcio) que estipulam as regras, tais como: o que, de fato, o consórcio vai fazer, quem irá trabalhar nele, como será a rotina de trabalho, a periodicidade das reuniões, como será distribuído o poder de decisão e, principalmente, como os custos e os benefícios serão distribuídos em longo prazo. Nesse sentido, é necessário olhar para os contextos locais e identificar como os atores envolvidos constroem sua percepção a respeito das demandas regionais e desenvolvem a própria estrutura institucional e a resposta para as demandas existentes.

Há um consenso entre os autores de que os consórcios intermunicipais teriam se tornado uma importante modalidade de cooperação interfederativa. Nessa linha, Strelec e Fonseca (2012) e Rocha (2016) afirmam que eles constituem uma união calcada na percepção de um compartilhamento de interesses e propósitos que são articulados a fim de garantir o provimento de serviços públicos. Linhares, Messenberg e Ferreira (2017), por sua vez, elencam alguns elementos de ordem subjetiva que compõem o debate sobre relações intergovernamentais no Brasil, tais como: confiança, reciprocidade, celebração de acordos e previsão de retaliação a quem descumprir o tratado. Entende-se que tanto a Lei dos Consórcios, promulgada nacionalmente, quanto as regras instituídas pelos atores locais que se consorciam têm como objetivo orientar os comportamentos dos atores e estipular como cada ator vai agir dentro de um consórcio público de modo a possibilitar que os benefícios coletivos sejam garantidos ao longo do tempo.

Em relação à explicação de como os consórcios atuam, recorremos ao esquema analítico proposto por Lowi (1972) e revisado posteriormente por Frey *et al.* (2017), relativo à forma como cada área de política pública se configura. A partir de pesquisas realizadas (Amaral e Blatt, 2011; Abrúcio, Filippim e Dieguez, 2013; Lui e Schabbach, 2020), identificou-se que os consórcios públicos moldam o

seu processo de trabalho e as suas especialidades técnicas de acordo com a área de política pública em que decidiram agir. Por exemplo, os consórcios de saúde operam a partir da lógica institucionalizada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), e os vinculados à área do meio ambiente observam as regras relativas às políticas ambientais, de manejo de resíduos sólidos e de saneamento básico. Nesse sentido, as políticas nacionais, em sentido amplo, definem as políticas executadas pelos consórcios públicos – *policy determine politics*, como diria Lowi (1972). Assim, não há, *a priori*, uma receita de como essas organizações atuam, visto que isso depende da região em que o consorcio está inserido e da área de política em que decidiu atuar.

Em relação ao debate que vincula as RMs aos consórcios intermunicipais, a análise de Klink (2013) faz um importante resgate histórico de como se desenvolveu essa questão no país. Conforme Klink (2013, p. 102),

> cabe lembrar que a discussão sobre a versão preliminar do PL nº 3.884, de 25 de junho de 2004, que surgiu a partir de uma demanda do consórcio dos prefeitos da região do ABC Paulista (Grande São Paulo), em 2003, junto ao governo federal, envolveu uma série de polêmicas de caráter jurídico-econômico sobre as relações entre o processo de consorciamento e o arranjo institucional metropolitano em vigor. Vários governadores contestaram a legitimidade de criar consórcios públicos intermunicipais em áreas metropolitanas em função da preocupação de que as cidades pudessem formar consórcios regionais de saneamento, esvaziando as rentáveis companhias estaduais de saneamento. Referido temor não estava sem fundamento, considerando-se as pendências jurídicas no Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da titularidade dos serviços de saneamento em áreas metropolitanas. Uma negociação entre os principais partidos no Congresso culminou no arquivamento desse projeto, com o aproveitamento de alguns de seus pontos no encaminhamento de outra proposição, mais concisa, já aprovada pela Câmara e em tramitação perante o Senado Federal.

Argumentamos, a partir da experiência dos consórcios, que o estabelecimento de uma governança metropolitana necessita do comprometimento dos atores políticos locais – prefeitos, secretários municipais, atores-chaves do setor privado e de organizações da sociedade civil, os quais precisam criar uma estrutura institucional capaz de promover um ambiente de cooperação entre as partes e a construção de soluções para os problemas identificados.

Para responder por que as experiências de cooperação por meio dos consórcios públicos se desenvolveram no país ao passo que a governança metropolitana ainda apresenta percalços, lançaremos algumas hipóteses. A primeira é que os consórcios se formam em torno da ideia da tragédia dos comuns, ou, para simplificar, se organizam em torno do consenso de que os problemas enfrentados por cada um dos municípios são compartilhados por todos, e somente a partir da cooperação

entre as partes é que cada membro irá satisfazer suas necessidades. Assim, fica clara a ideia sobre quem ganha o quê, quando e como.

A segunda hipótese acerca do relativo "sucesso" ou ampla disseminação dos consórcios públicos é que eles são apontados pela literatura como *funcionais*, ou seja, resolvem as demandas propostas pelos municípios, tal como compra de insumos, medicamentos e gestão de resíduos sólidos. De forma geral, as pesquisas apontam que os prefeitos consorciados possuem a percepção de que os consórcios resolvem os problemas que eles se propuseram enfrentar (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Contudo, deve-se apontar que os problemas enfrentados por uma metrópole são mais complexos e necessitam de vultosos recursos para serem resolvidos, o que torna o debate mais complexo. Além disso, um consórcio público é a união política de prefeitos dentro de uma região – cooperação interfederativa – e a governança metropolitana, por sua vez, é muito mais do que isso, porque pressupõe a atuação de múltiplos atores, não apenas representantes do Poder Executivo municipal ou estadual.

A seguir, vamos apresentar algumas considerações sobre o tema dos arranjos institucionais nas metrópoles brasileiras a partir dos estudos desenvolvidos pela rede de parceiros do Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

5 IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NAS RMs BRASILEIRAS

Ao longo do ano de 2019, foi conduzida uma pesquisa junto aos parceiros do Projeto Governança Metropolitana, com o intuito de identificar e caracterizar as relações interfederativas e os arranjos institucionais existentes nas RMs brasileiras. Ao todo, nove estudos foram desenvolvidos nas RMs de Belo Horizonte; do Vale do Paraíba e Litoral Norte; de Salvador; de Goiânia; da Grande Vitória; do Rio de Janeiro; de Belém; e de Porto Alegre, além da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride do Distrito Federal). Todos os estudos estão na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida pelo Ipea.[6] Este livro conta ainda com contribuições sobre o tema oriundos de cinco RMs brasileiras – Belém; Porto Alegre; Goiânia; Vale do Paraíba e Litoral Norte; e Baixada Santista. A seguir, vamos discutir alguns dos pontos que os estudos levantaram e conectá-los com a discussão previamente proposta.

Os dados trazidos pelos pesquisadores contribuem para o aprimoramento e avanço do arcabouço teórico e conceitual utilizado para compreender os arranjos institucionais e as relações interfederativas nos espaços metropolitanos. Identificamos que há, em todas as RMs investigadas, um complexo mosaico de

6. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

arranjos que abrange os municípios metropolitanos. Muitas vezes, como no caso dos comitês de bacia hidrográfica e dos consórcios intermunicipais, os arranjos compreendem alguns municípios metropolitanos e outros não metropolitanos; outras vezes, apenas uma parcela dos municípios metropolitanos. Além disso, identificou-se que um mesmo município pode fazer parte de um variado conjunto de arranjos institucionais, alguns tipicamente de temática metropolitana, como os voltados ao transporte público. Em outros casos, o município pode fazer parte de arranjos não tão ligados ao debate metropolitano, como no caso de consórcios voltados à compra de insumos para os serviços de saúde.

As pesquisas conduzidas pelos parceiros atentaram para a necessidade de maior envolvimento dos governos estaduais na temática metropolitana. Ademais, a atuação da sociedade civil ainda é tímida, e a pouca ampliação dos canais participativos e decisórios contribui para a sua exclusão da governança metropolitana. Toma-se como exemplo a larga disseminação dos consórcios públicos no país e, principalmente, nos espaços metropolitanos. Em todos os estudos apresentados e disponíveis na plataforma da governança há alguma menção às atividades dos consórcios públicos, contudo, esse tipo de estrutura não comporta participação e controle social; trata-se de uma organização formada somente por municípios. Assim, a ideia de governança fica comprometida na medida em que se exclui uma parcela importante de atores do debate.

O estudo do caso da RM de Belo Horizonte é particularmente interessante, visto que apresenta, ao mesmo tempo, três instâncias de governança. A primeira delas é a Assembleia Metropolitana, composta pelos prefeitos e presidentes das câmaras dos municípios metropolitanos, por um representante legislativo e quatro membros do Executivo estadual. Além desse, a RM conta com o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM), composto por representantes do Poder Executivo estadual, da assembleia legislativa, por representantes do Poder Executivo dos municípios metropolitanos e por dois representantes da sociedade civil organizada. Por fim, há a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), uma autarquia estadual que atua como instância técnica-executiva. Nessas três instâncias, identifica-se um papel proeminente do poder estatal, uma tímida participação da sociedade civil e nenhuma clara alusão à participação de atores do mercado.

O caso da RM do Rio de Janeiro apresenta uma maior complexidade em virtude da trajetória da Câmara Metropolitana de Integração Governamental, da formulação e aprovação do PDUI, da inclusão recente de novos municípios à RM e da criação do Instituto Rio Metrópole. Nesse sentido, o estudo disponível na plataforma da governança traz uma riqueza de dados e uma aprofundada discussão

sobre o tema da governança metropolitana no Rio de Janeiro, os múltiplos atores envolvidos e sua trajetória de desenvolvimento.

Em relação aos estudos desenvolvidos pelos parceiros situados nas regiões metropolitanas localizadas no estado de São Paulo, no caso, da RM da Baixada Santista e da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, identifica-se uma complexa situação. Em primeiro lugar, a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) em 2019 dificultou o desenvolvimento das relações institucionais entre os municípios das RMs e o governo estadual. Dada a extinção do órgão, ocorreu a perda do conhecimento técnico e da experiência relativa à gestão metropolitana. Por fim, ambos os estudos verificaram que, mesmo antes da institucionalização das RMs, havia um conjunto de arranjos institucionais, tais como consórcios e associações de municípios, que foram importantes no sentido de criar os laços entre os atores políticos.

No caso da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, o relatório elaborado aponta que nenhuma FPIC foi formalmente instituída para o planejamento da região, contudo, câmaras temáticas de mineração, de resíduos sólidos e de transporte sanitário foram criadas entre os anos de 2013-2014. Os estudos também apontam a dificuldade de instituição das FPICs, dado que uma mesma função geralmente não desperta o interesse de todos os agentes políticos da região, atrasando a sua consolidação.

Em relação à RM da Baixada Santista, desde a sua institucionalização, o arranjo institucional se baseou em um tripé composto por Conselho de Desenvolvimento, Agência Metropolitana e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O estudo aponta que o referido conselho conta com a participação de atores políticos oriundos do governo do estado e dos municípios que compõem a região. Contudo, não há participação da União, ente responsável pela administração do Porto de Santos. Além disso, não se identifica no Conselho de Desenvolvimento a presença de atores da sociedade civil e do mercado privado. A mesma situação ocorre em relação à Agência Metropolitana e ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

No que concerne ao estudo sobre a RM de Goiânia, a criação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano foi mais atenta ao sentido de agregar o máximo de pessoas e instituições ligadas ao debate metropolitano. O referido órgão é composto por 29 membros – passando por representantes do Poder Legislativo e Executivo estadual e dos municípios metropolitanos, atores da sociedade civil, em especial agentes ligados ao setor produtivo, às instituições de ensino superior e aos conselhos profissionais e por organização ou movimento social indicado pelo Conselho de Política Urbana de Goiânia (Compur). Verifica-se, nesse caso, uma tentativa de estabelecer um modelo de governança, dada a composição bastante plural do conselho. A região conta ainda com uma série de consórcios, conselhos, comitês etc., que atuam sobre um rol

variado de FPICs. Os estudos apontam, contudo, que ainda se observa uma baixa implementação dos mecanismos de governança propostos.

O caso da RM de Salvador é bastante ilustrativo pelo fato de que, apesar da criação de duas estruturas institucionais de governança metropolitana – a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) e o Consórcio Sociedade Organizada para o Município Avançar (Somar) –, ainda existem entraves na consolidação desses órgãos. A EMRMS conta com participação do governo estadual, dos municípios metropolitanos e da sociedade civil. Todavia, é registrado que há uma flagrante resistência por parte do município de Salvador em integrar as instituições voltadas à governança metropolitana. Além disso, os estudos identificam que ainda é incipiente a organização dessas estruturas de governança e dos atores envolvidos. Apontam também que há um conjunto de outros órgãos e instituições responsáveis pelas FPICs, sem que haja uma coordenação maior por parte da entidade metropolitana.

Em 2015, o governo do estado do Pará teve a iniciativa de, por meio de estudos, iniciar o processo delimitação da RM de Belém, a fim de determinar sua real composição territorial e quais FPICs seriam desenvolvidas. O relatório relativo à região apontou que os estudos foram validados com as prefeituras dos municípios metropolitanos e os representantes do governo do estado. Identificou-se também que algumas FPICs, como de transporte e meio ambiente, foram sendo desenvolvidas ao longo dos últimos anos sem a devida integração com a temática metropolitana, ou seja, foram trabalhadas de forma setorial.

A iniciativa de um parlamento metropolitano na RM de Belém constitui uma das mais interessantes propostas de construção e manutenção de uma estrutura de governança naquele espaço. Um variado conjunto de instituições da sociedade civil, de prefeituras dos municípios metropolitanos e de agentes privados foram convidados para compor o órgão. Embora seu desenvolvimento institucional ainda seja incipiente, a iniciativa de formação do parlamento metropolitano tem potencial para inspirar a criação de outras instâncias semelhantes e, assim, construir um padrão de governança participativo e efetivo. Até então, identificava-se a ausência de um órgão gestor próprio com responsabilidades sobre as relações interfederativas na região.

Os casos das RMs de Vitória e de Porto Alegre são semelhantes pelo fato de existir, nesses espaços metropolitanos, um conjunto de consórcios, comitês e conselhos que abarca os municípios metropolitanos. Contudo, em ambas as RMs, cada organização é formada por alguns municípios metropolitanos e por outros que não fazem parte do arranjo – o que torna bastante complexa a teia de arranjos institucionais. Nesse sentido, as estruturas institucionais existentes complexificam a governança metropolitana, na medida em que agregam mais atores à rede. No caso das FPICs de transporte e saneamento, as duas regiões contam com empresas

públicas e privadas que constituem o aparato institucional. Ainda é necessário, no entanto, desenvolver mecanismos que garantam a efetiva participação social nos espaços decisórios e maior envolvimento das instâncias estaduais de governo.

O arranjo metropolitano da Ride do Distrito Federal apresenta o desafio de agregar entes de três unidades federativas distintas – Minas Gerais, Goiás e Distrito Federal. Apenas isso já constitui dado suficiente para afirmar que a governança metropolitana nesse espaço é complexa. O estudo desenvolvido aponta a existência de um conjunto de arranjos institucionais, entre eles a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (Amab) e o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride). Além desses, foi identificado na Ride do Distrito Federal um conjunto de convênios, consórcios e acordos de cooperação institucional. Conforme também é visto em outras RMs, ainda é tímida ou inexistente a participação social no arranjo institucional da região – o que compromete a governança em sentido mais pleno.

Verifica-se, a partir das experiências trazidas pelos parceiros do projeto, que a governança metropolitana ainda é algo em construção no país. O que se constata é um *modus operandi* predominantemente weberiano, em que a burocracia estatal domina a maior parte dos órgãos – conselhos, comitês, consórcios etc. –, deixando pouco espaço para a participação social e para a entrada dos atores do mercado. Como foi apontado, pensar a governança significa concretizar a incorporação de vários atores na produção e desenvolvimento das políticas. Além disso, identifica-se que, em todas as RMs, existem FPICs que ainda não foram contempladas por um olhar metropolitano. Nesse sentido, há um interessante espaço para um desenvolvimento institucional que acolha uma gama mais plural de atores.

A discussão previamente proposta argumentou que, para além de observar a trajetória institucional dos arranjos metropolitanos, também era necessário acrescentar mais uma camada analítica aos estudos metropolitanos. No caso, propomos neste capítulo observar de que modo os atores sociais constroem consenso político em torno das demandas metropolitanas, de que modo articulam recursos de poder para atingir seus interesses e, em função disso, como constroem as arenas de cooperação institucional voltadas às demandas metropolitanas. Os estudos desenvolvidos pelos parceiros da Plataforma da Governança Metropolitana mostraram que um amplo conjunto de atores está inserido no debate sobre governança metropolitana e que é preciso prosseguir com os estudos sobre o tema.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: AFINAL, POR QUE PENSAR EM GOVERNANÇA METROPOLITANA?

Os estudos de caso discutidos nos próximos capítulos e os demais trabalhos encontrados na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil mostram que, mesmo incipiente, há um vasto conjunto de arranjos institucionais que estão presentes nas RMs brasileiras. Mesmo assumindo como um dado a declaração de Pierson (1995), de que, em regimes federativos, as iniciativas existentes são altamente dependentes e pouco coordenadas, as experiências de governança selecionadas para este livro mostram que há iniciativas acontecendo no Brasil e, certamente, desafios a serem enfrentados.

O primeiro deles, conforme será visto, é o fato de o traçado de uma RM ser apenas mais um desenho institucional existente na ampla região em que ela se situa. Há, por exemplo, consórcios intermunicipais que abrangem alguns municípios metropolitanos e outros situados fora da RM, assim como há bacias hidrográficas que perpassam alguns entes metropolitanos, mas não outros. Há múltiplos desenhos institucionais sobrepostos, interagindo sobre o mesmo território, e promover o diálogo entre os atores inseridos nessas organizações, a fim de promover uma agenda de desenvolvimento coesa e robusta, torna-se o principal desafio. Acompanhado disso, há instituições participativas, atores provenientes do mercado privado, universidades etc. que constantemente tentam adentrar os espaços de concertação, apresentando suas demandas e propondo novas agendas.

Desse modo, o conceito de governança é extremamente útil para se pensar na realidade atual existente. Novamente, é necessário, sobretudo, mapear os atores e acompanhar de que maneira eles mobilizam seus interesses nesses múltiplos e sobrepostos campos de atuação. Consideramos que a teoria de Fligstein (2007), sobre como os atores sociais conseguem buscar seus interesses e mobilizar as estruturas sociais em torno de seu objetivo, e a teoria de Ostrom (1990), sobre de que forma os atores sociais desenvolvem estruturas institucionais para lidar com demandas coletivas, são ideias interessantes para aprofundar esse debate.

Em relação aos arranjos institucionais existentes, podemos lançar a hipótese de que eles atuam de acordo com a área da FPIC existente. Ou seja, em áreas como bacias hidrográficas e meio ambiente, a gestão se dará com um maior número de atores oriundos dos movimentos sociais, dada a longa trajetória dos comitês de bacias hidrográficas. Contudo, em FPICs como transporte público e mobilidade, os arranjos institucionais criados em torno disso contarão com a participação de atores do mercado privado, das empresas públicas de transporte urbano etc. Por fim, quanto às FPICs relativas a uso e ocupação do solo, podemos prever uma crescente participação e influência do mercado privado de construção civil.

No caso dos consórcios públicos, não há nenhum tipo de participação da sociedade civil, dado o fato de o consórcio ser formado apenas por gestores municipais. Desse modo, a governança dos arranjos institucionais existentes nas RMs brasileiras

pode não obedecer a uma lógica única, mas estar condicionada às particularidades de cada área de política pública.

De todo modo, torna-se imperativo para aqueles que se dedicam a compreender a dinâmica metropolitana entender a influência que os arranjos metropolitanos possuem. Ressaltamos, neste texto, a importância de se observar o modo como os atores sociais, espacialmente situados, agem e mobilizam os seus interesses em torno das pautas metropolitanas. Ao longo dos próximos capítulos, o leitor poderá se apropriar de forma mais aprofundada da discussão a partir do relato de casos das RMs de Porto Alegre, Goiânia, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista e Belém.

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.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, 2005.

AMARAL, S. M. S.; BLATT, C. R. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV, 2012.

CASULA, M. Quem governa na governança (local)? Reflexões teóricas e evidências empíricas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 6, p. 1121-1138, nov. 2017.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54. v. 4.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010.

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.

FIRJAN – FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO RIO DE JANEIRO. **Criação de municípios**: mais impostos e menos serviços à população. Rio de Janeiro: Firjan, 2018.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe**, v. 4, n. 1, p. 87-102, 2012.

FREY, K. *et al.* Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas**: por que não cooperam? Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros, 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

KLINK, J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 11, n. 22, p. 415-433, 2009.

_____. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília, Ipea, 2013.

LASWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

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**, v. 12, e20190147, 2020.

LINHARES, P. T. F. S.; MESSENBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. **Transformações na federação brasileira**: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. Brasília: Ipea, 2017.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITELMAN, M. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Intergovernmental cooperation and public consortia: an analysis of the signing of agreements. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, p. 5065-5074, 2020.

MARGUTI, B. O.; D´ALMEIDA, C. H. Instrumentos do planejamento metropolitano: adaptações e experimentações recentes. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

PIERSON, P. Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, 1995.

ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos consórcios intermunicipais de saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-399, 2016.

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.

SOARES, M. M.; MACHADO, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Ed.). **Globalização, Estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 235-261.

STRELEC, T. C.; FONSECA, F. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *In*: SPINK, P.; CARNEIRO, J. M. B.; TEIXEIRA, M. A. C. (Org.). **Municípios e estados**: experiências com arranjos cooperativos. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LIMA, L. L. *et al*. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.

LUI, L. **A União faz a força?**: um estudo sobre cooperação intermunicipal. 2019. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

_____. Cooperação interfederativa e Regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; Brito; E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2019.

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

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2011.

CAPÍTULO 2

RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE: DISJUNÇÕES DO PLANEJAMENTO REGIONAL E DIMENSÃO TRANSESCALAR DE AÇÕES E TERRITÓRIOS

Cilene Gomes[1]
Silvana Zioni[2]
Graziana Donata Punzi Siqueira[3]
Rosa Scaquetti[4]
Adriana Maria de Paula[5]

1 INTRODUÇÃO

Este texto baseia-se no *Relatório de Pesquisa* intitulado *Identificação e Caracterização das Relações Interfederativas na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*, apresentado aos coordenadores do projeto Governança Metropolitana do Brasil e discutido em reunião de trabalho com os integrantes do projeto, realizada no Ipea, em Brasília, em dezembro de 2019. Considerando o caráter descritivo predominante desse relatório, a ideia geral para este capítulo é ampliar a discussão dos resultados da pesquisa explorando alguns potenciais de análise teórica e empírica oriundos de interlocuções na referida reunião e conversas posteriores entre as autoras.

A problematização em questão concerne às relações entre os entes federados no contexto de regiões metropolitanas (RMs) e, particularmente, àquelas que se configuram no âmbito de estruturas e arranjos institucionais atuantes, de modo estrito na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, ou na dimensão de ações transescalares que perpassam seu território (ou alguma de suas porções), ou ainda, nas ações correspondentes à sobreposição de divisões territoriais constatadas.

1. Docente e pesquisadora da Universidade do Vale do Paraíba. *E-mail*: <cilenegs@univap.br>.
2. Professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC). *E-mail*: <silvana.zioni@ufabc.edu.br>.
3. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território/UFABC. *E-mails*: <graziana.siqueira@ufabc.edu.br>; e <gra_siqueira@hotmail.com>.
4. Doutora em planejamento urbano e regional pela Universidade do Vale do Paraíba (Univap). *E-mail*: <rosamariascaquetti@gmail.com>.
5. Mestra em planejamento urbano e regional/Univap; pesquisadora colaboradora do Núcleo de Estudos do Espaço Urbano e Regional (NEEUR), do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/Univap. *E-mail*: <adriana.mp055@gmail.com>.

Na busca por identificar configurações institucionalizadas de relações interfederativas, uma clivagem tornou-se logo perceptível: entre os arranjos preexistentes à institucionalização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e aqueles poucos diretamente ligados aos seus desdobramentos, a partir da ação conjunta do Conselho de Desenvolvimento, instituído com a criação da RM, pela Lei Complementar nº 1.166, de 9 de janeiro de 2012, e da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), criada pela Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015.

Assim sendo, nessa oportunidade as estruturas e arranjos identificados devem ser considerados primordialmente – e à parte o seu caráter de amostra inicial de relações interfederativas – em seu potencial integrador de ações, em vista da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum (FPICs), tal como prescreve o Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Levando em conta, ainda, aspectos contextuais da história regional e a não especificação das FPICs pelo Conselho de Desenvolvimento, a serem priorizadas nas formulações do planejamento e desenvolvimento regional, lacunas e (des)conexões envolvendo as relações interfederativas e o planejamento da RM foram previamente indicadas ou sugeridas no relatório. A proposta de explorá-las mais analiticamente, a título de ressaltar as disjunções do planejamento e a dimensão transescalar de ações incidentes no território regional, tornou-se então a motivação central da elaboração deste capítulo.

Nesse escopo, depois desta introdução, são três as seções principais de desenvolvimento do texto. A primeira será destinada a uma breve abordagem de natureza teórica a respeito das relações interfederativas e da organização e do planejamento de RMs. A segunda terá como objeto a caracterização e análise das estruturas e dos arranjos institucionais identificados na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, incluindo, basicamente, consórcios, conselhos, comitês e um estudo de caso sobre a gestão setorial dos transportes e sistema viário regional. A terceira apresentará e discutirá as disjunções do planejamento regional e a questão da transescalaridade a partir dos resultados da pesquisa e interlocuções diversas. Por fim, considerações serão feitas no sentido de destacar os principais achados da pesquisa e de discussões conjuntas, bem como os novos desafios e potenciais analíticos para futuros desenvolvimentos e investigação.

2 RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS, ORGANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO DE RMs

Não há forma de compreender as relações interfederativas, em sua real abrangência, sem antes situá-las, ainda que brevemente, no contexto da organização política do Estado federal, a Federação brasileira. Regida pelas normas da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a organização político-administrativa do Estado funciona, em

boa medida, por meio das relações entre os entes federados, fundadas na autonomia, nos poderes e nas funções que são atribuídos e/ou limitados constitucionalmente a essas entidades políticas. A tomada de decisões e a proposição de ações/realizações, em vista de objetivos ou interesses comuns da nação, estão no cerne dessas relações interfederativas, e elas se desenvolvem segundo entendimentos mais ou menos acordados ou conflitantes, constituindo interdependências e cooperação, ou perpetuando relações de dominação e dependência.

Em consideração a esses preceitos de orientação da CF/1988, pode-se, então, estabelecer e discutir o que fica subentendido ao se fazer confluir a questão e análise das relações interfederativas no contexto da organização, planejamento e gestão de RMs, em torno das FPICs, segundo a normativa contida no Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015).

Os nexos aqui envolvidos entre política, nação e território devem emergir da necessária compreensão sobre a "correlação de forças entre união, estados e municípios", entendendo ser a gestão de RMs uma configuração particular da organização regional do Estado federado (Silva Neto, 2010, p. 1). Além disso, tais vínculos envolvem a igualmente indispensável compreensão das relações entre política e cidadãos em seus territórios de vida (Santos, 2014a).

Nessa condição particularizada de uma organização regional metropolitana, se, de um lado, ascende-se historicamente a um novo patamar de administração pública, intermediário aos estados e municípios, de outro lado, não havendo a quarta unidade de governo (unidade política) da Federação, prossegue-se na dependência do nível de fortalecimento das relações interfederativas configuradas institucionalmente na região e articuladas em torno de interesses comuns, regionais ou metropolitanos.

Para Silva Neto (2010, p. 10), os conselhos passam a integrar "entidades públicas de caráter territorial", e, nessa condição, "as RMs podem direcionar os respectivos planos, programas e projetos com um grau de autonomia jamais alcançado anteriormente. Tudo depende do modo como se articulam os diferentes níveis de interesse comum".

Ainda com base no mesmo autor, conforme a seguir, pode-se inferir acerca de alguns problemas fundamentais que, entre outros, se interpõem nos processos de gestão metropolitana.

1) Problema da disjunção entre política territorial, planejamento regional e gestão metropolitana, levando ao reforço do mero tratamento administrativo, conjuntural e setorial das disparidades socioespaciais presentes no contexto regional.

2) A necessidade de melhor compreensão e enfrentamento de ordem estrutural da questão regional, também ligada à condição de autonomia municipal relativa ao interesse regional-metropolitano.

3) A inoperância dos princípios normativos de integração, descentralização e participação (Silva Neto, 2010, p. 8-10).

Essa disjunção fundamental tem sua raiz na história. Envolve dissociação entre a política territorial e o instrumental normativo regulador (Constituição Federal, estatutos, leis etc.) das relações estruturais entre Estado, sociedade e território. Vale dizer: das relações interfederativas e das relações do poder público com outros agrupamentos, institucionalizados ou não, de cidadãos partícipes da sociedade, no que importa às problemáticas socioterritoriais de RMs que demandam compreensão e respostas integradas no âmbito do cumprimento das FPICs.

Ainda que em um momento histórico de relativo abandono da política territorial (Silva Neto, 2006), orientada pela descentralização do poder político de decisão e tendo em vista a elaboração de uma visão integrada da questão regional, entende-se que a articulação dos níveis de interesse comum e a organização, o planejamento e a execução das FPICs se inserem em uma dimensão de relações interfederativas e do poder público com a sociedade, cuja complexidade e multiescalaridade (Brandão, 2013) ou transescalaridade (Vainer, 2006) demandam categorias teóricas apropriadas para análises mais precisas e contextualizadas.

A proposição conceitual das verticalidades e horizontalidade de Santos (1996) é uma opção teórico-metodológica coerente e articulável a par de categorias, do mesmo autor, que envolvem as relações verticais e horizontais no arranjo de círculos de cooperação e circuitos espaciais de produção (Santos, 1996; 2014b). Essas orientações de método se prestam tanto à distinção de estruturas e arranjos institucionais que estabelecem relações verticais e/ou horizontais quanto à análise mais específica das finalidades e articulações político-institucionais que tais estruturas e arranjos promovem, assim como, de interdependências em favor da execução de ações e produção propriamente dita de políticas, modelos de gestão, informações e conhecimentos (em tipologia variada), serviços, bens etc.

Em estudos aplicados à organização e ao planejamento de RMs, essas categorias de análise propiciam, ainda, correlacionar às estruturas e aos arranjos institucionais o âmbito territorial da cooperação e/ou produção que desenvolvem, ou seja, os territórios ou lugares em que suas ações incidem e se desdobram em processos e dinâmicas de organização e transformação social.

2.1 Metropolização e o fenômeno regional-metropolitano

Nesse escopo de considerações de caráter teórico-metodológico para apontamentos interpretativos a respeito da identificação e caracterização das estruturas e dos arranjos institucionais atuantes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se pode ignorar as implicações teóricas do processo de metropolização em tempos de globalização e da inserção da região no contexto macrometropolitano do estado paulista.

Para examinar a problemática socioterritorial da região do Vale do Paraíba e Litoral Norte e seu caráter integrado e associá-la analiticamente às relações interfederativas, e de outra natureza, voltadas ao debate e à formulação de premissas e diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional e, ainda, à organização, ao planejamento e à execução de FPICs correspondentes, aportes transdisciplinares são indispensáveis para enfrentar os desafios inerentes à complexidade do fenômeno regional-metropolitano.

Com o objetivo de ressaltar as implicações teóricas da metropolização sob as novas condições de relações global-locais, será preciso considerar o fato de que, hoje, a sociedade se organiza em tempo real e se constitui à base de intensa interatividade e participação (Rosnay, 1975), muita informação, conhecimento e comunicação. E cada vez mais, à base de organização e consciência.

Além disso, com o intuito de identificar o campo epistêmico de aportes transdisciplinares para entendimento e análise do complexo fenômeno regional-metropolitano em sua institucionalidade e territorialidade, pondera-se justamente a respeito de se eleger o "princípio da integração" como fio condutor de análise da complexidade territorial em sua dimensão simbólica, política, funcional e socioterritorial – o que tende a se configurar pelo fato regional-metropolitano de lugares articulados em rede e do espaço banal da vida cotidiana (Santos, 1996), o território usado por todos.

Em recorrência a esses entendimentos que buscam aproximar-se da realidade regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte, novas conceituações teóricas da metropolização ancoram-se em importantes transformações que se verificam na economia, na política e em toda ordem social comandada por uma lógica unificadora globalizada, mediada pelos novos sistemas e tecnologias de informação e comunicação. Essa ordem de remodelação do funcionamento da sociedade, adiante os anos de 1980, instaura outra experiência do tempo social e do espaço, com reflexos na própria concepção dos fenômenos socioespaciais contemporâneos, tais como podem ser observados, em seu grau inédito de complexidade, na organização do espaço metropolitano.

Diversos autores (Lencioni, 2017; Tavares, 2018; Monte-Mor, Betarelli Junior e Simões, 2013; Reis Filho, 2006) manifestam preocupação com a renovação conceitual dos processos de urbanização e metropolização. Todos, de certo modo, sugerem aspectos relativos ao fenômeno territorial metropolitano, indicando a necessária extrapolação do enfoque de realidades urbano-metropolitanas e urbano-regionais, estritamente localizadas nos contornos de áreas contiguas ou conurbações, à dimensão mais alargada que subentende o enfoque espacial dessas realidades, tal como já anunciavam Silva Neto (1985) e Santos (1993).

Em vista dessa tendência interpretativa, a organização territorial resultante dos processos de metropolização e urbanização tem sido cada vez mais analisada pelos fenômenos de dispersão, extensibilidade e, sobretudo, fragmentação do tecido socioespacial, remetendo ao caráter condicionado da organização espacial à globalização, às suas determinações hegemônicas, às tendências recentes de neoliberalização da economia e da política, com impactos no território, portanto, materializados pelas configurações de novos mercados (Silva Neto, 2006).

Daí a realidade de forças sociais de comando que em tempo real transmitem suas ordens, impondo a todos os lugares sua forma de organização, baseada em interações econômicas que dispensam a contiguidade espacial, mas não a seletividade de localizações (Santos e Silveira, 2001; Tavares, 2016) em territórios de menor risco. Daí a concepção de Santos (1993) de uma metrópole onipresente, de natureza informacional, particularizada, no Brasil, e para efeitos deste estudo, pelas irradiações da metropolização de São Paulo, de seu *modus vivendi* e *modus operandi*, aos contextos regionais estaduais mais adequados em suas condições preexistentes, e à RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte ou a partes dela.

2.2 A questão da integração regional metropolitana

Entendendo a metropolização como processos de espacialização e institucionalização instrumentais às lógicas de funcionamento da sociedade globalizada (Silva Neto, 1985) e como força macro-organizadora do território nacional (Santos, 1993), a compreensão totalizante a respeito da integração regional metropolitana exige uma perspectivação interdisciplinar. Nesse sentido, parte-se da busca de identificação das interrelações dinâmicas entre a ordem distributiva de competências constitucionais e os processos e fatos socioeconômicos e territoriais, ressaltando alguns principais aspectos da organização de RMs no contexto do federalismo de integração atualmente vigente, conforme ensina Alves (1998).

Justamente em razão de "um desenvolvimento altamente integrado que caracteriza a dinâmica socioeconômica contemporânea, triunfa a concepção solidária das instâncias governamentais federativas, onde as competências

comuns e concorrentes sobrelevam às exclusivas", subentendendo o compartilhamento "de competências normativas e administrativas de maior flexibilidade e agilidade para possibilitar a ação mais adequada e racional do poder público" (Alves, 1998, p. 1).

Na gestão metropolitana, tanto a coordenação e cooperação no âmbito das relações intergovernamentais como a autonomia dos entes político-administrativos compondo as unidades integradas de ação pública de interesse comum ganham uma dimensão institucional própria, com poderes administrativos, podendo repercutir no exercício das funções estatais e de serviços públicos de caráter urbano-regional (Alves, 1998, p. 2).

A integração das funções públicas dos entes federados orienta-se pela resolução consensuada e pactuada do que se considera como interesse comum regional-metropolitano e o que se entende por peculiar interesse local. Assim, definem-se os limites da autonomia municipal no âmbito regional metropolitano e, por conseguinte, criam-se as condições para a organização interfederativa mediante o que Alves (1998, p. 4-5) denomina de "condomínio legislativo" entre estado e municípios, no exercício de suas competências relativas às FPICs.

As dificuldades implícitas de conjugação das atividades dos níveis político-administrativos e de estabelecimento de legislação "para alcançar a unidade necessária objetivando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse de todos, referidas a problemas urbanos igualmente unitários e complexos" (Alves, 1998, p. 6-7) não devem ser subestimadas.

Agrega-se a essas dificuldades a necessária compreensão de que é a finalidade, a natureza e as características da função ou serviço público, e não a mera localização física, o que orienta a decisão regional ou local, implicando o fato de que

> os territórios municipal, estadual ou mesmo federal, são figuras de caráter relativo em um sistema federativo. O território, neste caso, é definido (...) por um espaço identificado em razão de funções governamentais de diferentes níveis operacionais, incidentes sobre um mesmo território. Vale dizer que o mesmo território compreende vários espaços institucionais, o local, o regional, o estadual e o nacional, distinguíveis por razões funcionais superpostas e não por delimitações territoriais exclusivas (Alves, 1998, p. 8).

Isso nos remete à questão das dificuldades de análise da integração em sua dimensão territorial, envolvendo níveis multiescalares de interdependências socioeconômicas e grande mobilidade das fronteiras de circulação produtiva e de capitais, para além das delimitações de RMs instituídas. Nesse sentido, o tratamento unificado das funções públicas de interesse metropolitano pode exigir, em certos casos, uma resposta institucional para problemas urbano-regionais

ligados a atividades, serviços ou obras de dimensões inclusive suprarregionais. Assim sendo, fatores contextuais objetivos demandam que os critérios de identificação e tratamento das FPICs sejam de definição dinâmica e adaptável.

Além disso, vale destacar as incertezas relativas aos contextos de produção simbólica em que se inserem as discussões e articulações a respeito do interesse comum (metropolitano), podendo ocasionar repercussões nos processos de produção social do espaço regional sem a devida atenção aos diferentes matizes da desigualdade social e regional (Magalhães, 2015).

O que se questiona, em última instância, é se o próprio projeto político estadual de criação de RMs já não revelaria a inclinação ao favorecimento de lógicas hegemônicas de produção social do espaço constituindo uma "solução para viabilizar um capital que [ganha] uma enorme dimensão e [necessita] prevalecer-se de regulamentações específicas, além da criação de espaços exclusivos para certas atividades" (Santos, 1994, p. 137). Ao promover irradiação ideológica (Santos, 1993), essas lógicas podem estar contribuindo para realimentar as tendências de reprodução econômico-produtiva e dos modos de viver e habitar em novos alcances geográficos, gerando e/ou acirrando desigualdades sociais e econômicas e perpetuando as assimetrias entre espaços hegemônicos e hegemonizados e entre os lugares articulados em rede e o território usado por todos.

Contextualizando as relações interfederativas no plano compreensivo de aspectos interrelacionados à organização e ao planejamento de RMs, as questões teóricas da metropolização, do fenômeno regional metropolitano e da integração regional metropolitana tornaram-se intermediações necessárias para as aproximações analíticas dos achados empíricos da investigação realizada. Nesse esforço aproximativo, procurou-se trazer uma imagem teórica dos desafios de análise e proposição de política territorial e gestão para orientar a discussão das estruturas e arranjos institucionais identificados na região diante das conexões em potencial e as disjunções do planejamento regional metropolitano e da transescalaridade de ações e territórios.

3 ESTRUTURAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA RM DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE

O reconhecimento das relações interfederativas influentes no processo de governança na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte se valeu da análise de algumas bases de dados, como o *Perfil dos Municípios Brasileiros 2015* (IBGE, 2016) e outras fontes que, com recorte regional ou setorial, permitiram identificar estruturas institucionais que mantêm essas relações interfederativas presentes na região. Todas essas bases de dados, entretanto, seja a mais abrangente, que,

todavia, trata de informações autodeclaradas, ou aquelas com pouca atualização de informações devem ser consideradas apenas indicativas do ambiente de relações interfederativas. Elas nos permitem conhecer, por exemplo, quais municípios participam de consórcios e quais as suas áreas de atuação, mas não saber quais os entes da Federação estão envolvidos nas relações de cooperação dos consórcios de que os municípios participam, seus objetivos e sua duração. Ou seja, as fontes consultadas nos convidam a novas investigações.

Tratando-se da RM focalizada neste artigo, entretanto, cabe lembrar que a experiência de arranjo cooperativo esteve presente na região desde os anos 1960, e mesmo na década de 1980, antes da reforma constitucional. Embora se considere o alerta de Abrucio, Sano e Sydow (2010) de que são mais raras as associações de municípios em consórcios quando se trata de municípios pertencentes a RMs brasileiras, esse fato já se apresentava em décadas passadas, e de modo peculiar na região do Vale do Paraíba.

Hoje, em sua maioria, os municípios do Vale do Paraíba paulista participam de consórcios, o que não é o caso, porém, dos municípios litorâneos (Ilhabela, Caraguatatuba, São Sebastião e Ubatuba) e alguns outros (Aparecida, Cruzeiro, Lavrinhas, Lorena, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz e Roseira), independentemente de seu porte ou posição de destaque na rede de cidades da região.

Não obstante Mencio (2017) e Santos (2018) demonstrem que nosso federalismo se proponha cooperativo e que os consórcios públicos possam ser incorporados à governança interfederativa metropolitana, foi possível delimitar um conjunto de estruturas existentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, envolvendo relações interfederativas, passíveis de serem entendidas como arranjos precursores ou contrapontos do estabelecimento ou pactuação das FPICs que deverão fundamentar a organização e/ou a gestão metropolitana (quadro 1).

A Lei Complementar nº 1.166/2012, que criou a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – composta atualmente por 39 municípios –, em seu art. 12,[6] estabelece os campos funcionais em que serão definidas as FPICs, os quais prevalecerão enquanto o Conselho de Desenvolvimento não especificar as FPICs a serem priorizadas no Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Entretanto, ao se conhecer as experiências de estruturas institucionais da região, percebe-se que não é apenas o interesse regional metropolitano que incentiva esses arranjos.

Estruturas preexistentes revelam a motivação de relações cooperativas, horizontais entre municípios, dado o interesse intralocal, na gestão de recursos

6. Disponível em: <https://cutt.ly/UzQXt9H>.

escassos ou de capacidades não disponíveis, e ainda, no âmbito colaborativo de redes urbanas sub-regionais que, por exemplo, as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) promoveram ao se fundar na organização de redes de serviços.

QUADRO 1
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: consórcios públicos atuantes

Consórcios atuantes	Área de atuação principal	Municípios participantes
Associação de Municípios do Vale do Paraíba	Desenvolvimento socioeconômico	4[1]
Consórcio Intermunicipal Serra da Mantiqueira (CISMA)	Infraestrutura	5
Consórcio Intermunicipal Três Rios (CITR)	Infraestrutura	7
Consórcio Intermunicipal de Saúde do Alto Vale do Paraíba (CONSAVAP)	Saúde	8
Consórcio Intermunicipal do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência do Vale do Paraíba e da Região Serrana (CISAMU)	Saúde	7

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), 2003; Batista (2011); IBGE (2016).
Nota: [1] A Associação de Municípios do Vale do Paraíba abrange, além dos 39 municípios da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, outros municípios da RM de São Paulo.

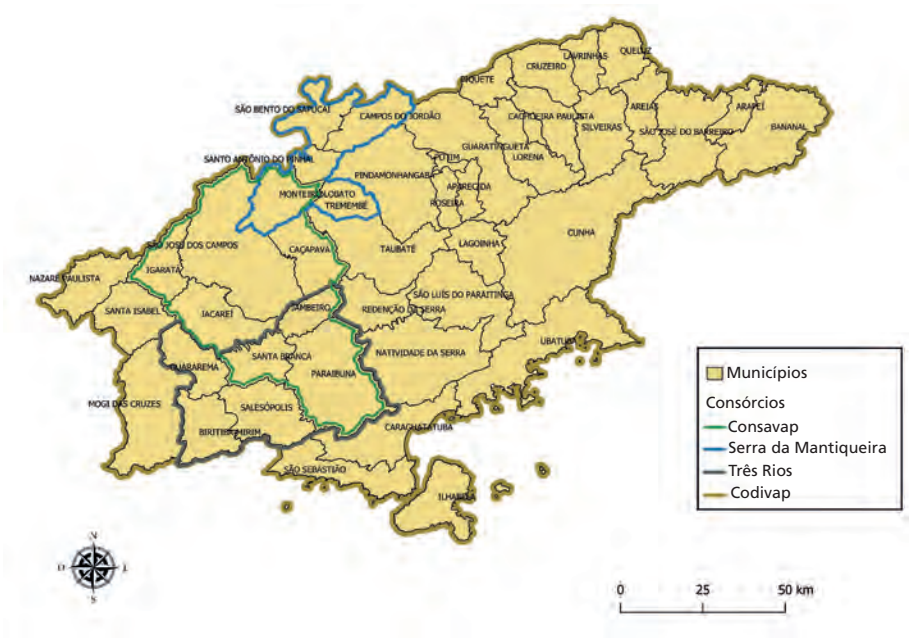
Sendo assim, no contexto da organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, tentaremos descrever como se caracterizam e se organizam estruturas anteriores e posteriores ao arranjo metropolitano, que, se por um lado, atestam experiências colaborativas dos municípios na região, por outro, indicam desafios potenciais para a gestão de FIPCs.

Foram identificados quatro consórcios atuantes nos limites da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, além do precursor e notável Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP), existente desde a década de 1970 e hoje denominado Associação de Municípios do Vale do Paraíba (quadro 1 e mapa 1). Batista (2011) faz menção a outros consórcios entre municípios da região – indicando iniciativas de pequenos municípios, efeito provável do incentivo promovido pelo governo estadual no início dos anos 2000 (Pontes, 2008; Cruz *et al.*, 2009) –, mas que não se consolidaram após a Lei dos Consórcios de 2005. A saúde se confirma como uma das áreas de maior fomento na constituição de consórcios – sendo dois deles atuantes na região. Mais do que influenciados pela organização do SUS, esses consórcios foram formados após a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, significando que questões intrarregionais ou setoriais parecem não encontrar abrigo na estrutura metropolitana.

A despeito dos arranjos interfederativos existentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, alguns antes de 2012, quando a região foi criada, observa-se a existência de consórcios públicos formados em conjuntos de municípios, que não necessariamente correspondem às sub-regiões indicadas na RM, sendo o caso do CODIVAP, que depois incorpora o Litoral Norte, uma exceção. Quatro consórcios

podem nos dar pistas de alguns processos, cenários e peculiaridades regionais, mas também deixam evidente, principalmente, que as relações interlocais não se confundem com as relações metropolitanas e, assim sendo, os consórcios públicos tendem a se organizar, de modo independente da organização das RMs.

MAPA 1
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: sobreposição de perímetros das áreas de atuação dos consórcios



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); CONSAVAP; CISMA; CITR; CODIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Da análise dessas experiências, observa-se que a estrutura de formalização dos consórcios públicos foi respeitada por esses arranjos, ou seja, a partir de 2005, com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, procederam às adequações necessárias, caso dos consórcios intermunicipais da Mantiqueira e de Três Rios. Em geral, os consórcios públicos se organizam administrativamente por meio de assembleia geral, diretoria, conselho fiscal e secretaria executiva. Ainda que os objetivos e as finalidades não se contraponham explicitamente à estrutura organizativa das RMs, eles nem sempre respeitam os limites sub-regionais ou regionais, algumas vezes se sobrepondo, como o caso dos consórcios anteriormente citados.

Com exceção do CODIVAP, que se organiza de forma pioneira nos anos 1970, as finalidades e os objetivos de organização dos outros quatro consórcios

públicos atuantes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte enfatizam, em geral: i) o interesse comum frente a problemas comuns ou a peculiaridades de seus territórios; ii) a importância de articulação da escala local, municipal, com diferentes instâncias, mas que, para tanto, a cooperação entre os municípios é necessária; e iii) que ainda que os problemas se apresentem em diferentes escalas, o interesse local não se confunde com o interesse metropolitano.

Portanto, esses arranjos interfederativos valorizam as relações colaborativas de mesmo nível (município com município) como um recurso importante e necessário, seja para viabilizar ações estratégicas, de planejamento e desenvolvimento, seja para as ações operacionais, de manutenção, e ações cotidianas de gestão municipal. A organização desses consórcios evidencia a importância da ajuda mútua como forma de contornar a baixa capacidade administrativa dos municípios, especialmente daqueles de menor porte.

Além desses, outras iniciativas de consórcios públicos encontradas na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se mantiveram operantes. Foi o caso do Consórcio Intermunicipal Sabas, do Consórcio Intermunicipal Cidades Amigas e do Consórcio Intermunicipal Vale Histórico, que tentaram a organização nos anos 1990 e apresentavam em comum o fato de associarem os menores municípios da região. Eles também buscavam, por meio da cooperação, superar as dificuldades administrativas frente a suas desiguais e assimétricas capacidades de gestão, ainda que fossem considerados integrantes de uma RM.

3.1 Estruturas institucionais precursoras

Importante iniciativa que fomenta o planejamento da região foi a criação, em 1970, do CODIVAP, com o objetivo de buscar caminhos para a superação dos problemas comuns entre os municípios consorciados, aproximando-os politicamente, e propiciar o crescimento harmonioso entre os municípios da região. Justificava-se sua criação pela localização do Vale do Paraíba no maior corredor industrial do país, o que poderia vir a transformá-lo numa megalópole (Vieira e Santos, 2012).

A forte vinculação dos interesses locais com os nacionais e estaduais, em um período de forte centralização política, administrativa e econômica no país, como destacado por Vieira e Santos (2012), é evidente em CODIVAP (1971), um diagnóstico regional para subsidiar a programação sistemática do planejamento integrado e recomendações para a ação. Nesse documento são mencionados o necessário trato comum de problemas entre municípios, a falta de apoio, recursos e interdependência dos poderes municipal, estadual e federal e, ainda, a suposição de que a região tenderia a se constituir como uma só cidade (Gomes, Reschilian e Uehara, 2018). Tendo em vista o progresso da urbanização e a política integrada,

o CODIVAP manifestava o objetivo de avaliar as polarizações e tendências a conurbações, e o "enquadramento do Vale do Paraíba, no todo ou em partes, como áreas metropolitanas" (CODIVAP, 1971, p. 12-13).

Participavam do CODIVAP os municípios do Vale do Paraíba – incluindo as cidades ao redor do eixo Dutra e o Vale Histórico. As cidades do Litoral Norte passaram a integrá-lo nos anos 1980. Hoje, fazem parte do consórcio 44 municípios, incluindo cinco da RM de São Paulo, como mostra o mapa 2.

MAPA 2
CODIVAP: municípios integrantes (2019)



Fonte: CODIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Sem periodicidade definida, o CODIVAP reúne prefeitos e eventuais convidados, entre eles gestores, parlamentares, empresários e representantes de autarquias e empresas públicas, com o objetivo de trabalhar "metas" comuns de desenvolvimento regional e reivindicá-las junto ao governo do estado. Importante destacar que o consórcio representa o interesse local e interlocal dos municípios que o compõe, com independência maior de atuação e articulação com atores de outras esferas.

A partir de 2012, no entanto, com a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, houve um consenso de que o papel do CODIVAP no planejamento regional, ainda que pudesse ser questionado, precisaria ser fortalecido, até mesmo no Conselho de Desenvolvimento da região.

As atas das reuniões do Conselho de Desenvolvimento constantemente faziam menção ao CODIVAP, destacando a oportunidade de (seu) fortalecimento com a atuação auxiliar ao conselho. A combinação da atuação do Conselho de Desenvolvimento da RM e do CODIVAP na região foi, portanto, entendida como mecanismo importante para que os municípios pudessem ter acesso ao estado e à União, pois em diversas situações o prefeito, sozinho, o não teria forças para resolver alguns problemas, mas com a RM e o CODIVAP, com os deputados da região, certamente o caminho ficaria mais confortável. Conforme a ata da sexta reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (CDRM), realizada em 31 de julho de 2013, foi feita a sugestão de que "fosse aberto, no início das reuniões do conselho, um espaço para o presidente do CODIVAP ser o portador das pautas já discutidas nas reuniões do consórcio", lembrando que "o consórcio tem uma força muito grande e que vários assuntos e questões já discutidos no CODIVAP poderiam ser canalizados no conselho" (CDRM, 2013, p. 5), sobretudo em vista do desenvolvimento do PDUI.

O CISMA, fundado em 2002, pode ser considerado também como indício de que processos intrarregionais ou temáticas específicas de interesse local foram os principais fatores que desde sempre incentivaram os arranjos cooperativos na região, mesmo antes da regulação dos consórcios públicos, em 2005. Cinco municípios que abrangem a Serra da Mantiqueira – Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, Campos do Jordão, Tremembé e Monteiro Lobato, correspondentes às sub-regiões 1 e 2 da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – organizaram-se em torno do desenvolvimento do turismo regional. Tendo por sede o município de Santo Antônio do Pinhal, sua estrutura administrativa é composta por assembleia geral, diretoria, secretaria executiva, conselho consultivo e conselho fiscal. A finalidade primeira do CISMA era "representar o conjunto de municípios que o integram, em matéria de interesse comum, perante quaisquer outras entidades de direito público ou privado, nacionais e internacionais" (CISMA, 2015, p. 2), sendo sua finalidade específica abranger ações nas áreas de infraestrutura, desenvolvimento econômico regional, desenvolvimento urbano e gestão ambiental, saúde, educação, cultura, esportes, assistência, inclusão social e direitos humanos, segurança pública e fortalecimento institucional. Desse modo, questiona-se se esse arranjo já não estaria apontando lacunas de representatividade sub-regional no âmbito do CODIVAP, ou se as dinâmicas econômicas vinculadas ao turismo não teriam sido subestimadas na agenda regional.

O CITR, hoje formado por três municípios da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – Jambeiro, Paraibuna e Santa Branca – e três municípios limítrofes da RM de São Paulo – Biritiba-Mirim, Guararema e Salesópolis –, constituiu-se, no início dos anos 2000, como uma parceria entre as cidades de Jambeiro, Jacareí e Salesópolis na aquisição e manutenção dos equipamentos necessários para a conservação de estradas rurais e demais vias não pavimentadas, já na configuração de consórcio público. Desde então, vem dando destaque entre suas finalidades gerais o desenvolvimento e a prestação de serviços de planejamento, construção e conservação dos sistemas viário urbano e rural – o que tem se mostrado estratégico para o escoamento da produção agropastoril dos municípios integrantes do consórcio.[7] Seu estatuto, revisado em 2013, portanto após a criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, inclui outras finalidades gerais, como o planejamento e a execução descentralizada da Política de Desenvolvimento Urbano, e como finalidades específicas adequadas, a integração dos territórios municipais na nova RM.

É importante considerar, entretanto, que esses municípios constituem um território que se contrapõe ao dominante padrão metropolitano – como de uso rural, mais do que periurbano – e que configura o que Zioni *et al.* (2019) denominam "região de buracos" nas fronteiras das RMs paulistas, definidas pelos limites administrativos e não pelas zonas funcionais metropolitanas. O objetivo primeiro desse arranjo é declaradamente o desenvolvimento rural e urbano dos municípios consorciados, mas o que se percebe é que existem questões as quais, ainda que no âmbito do interesse local, esses municípios não são capazes de resolver isoladamente. Embora participem de arranjos regionais mais amplos, como o CODIVAP ou a própria RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, os interesses interlocais originaram um consórcio intermunicipal como uma forma administrativa que ao mesmo tempo confere maior força e maior autonomia para esses municípios.

3.2 Estruturas institucionais pós-constituição da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte

O CONSAVAP foi fundado em 2014 e integra a administração indireta dos seguintes municípios: Caçapava, Igaratá, Jacareí, Jambeiro, Monteiro Lobato, Paraibuna, Santa Branca e São José dos Campos. Seu principal objetivo é promover o desenvolvimento da saúde na região do Alto Vale do Paraíba, por meio de ações e serviços públicos, de forma sustentável e com equidade social.

O SUS prevê que os municípios possam estabelecer parcerias com outros municípios para garantir o atendimento pleno de sua população e para

7. Disponível em: <http://consorciotresrios.com.br/>.

procedimentos de complexidade que estejam acima daqueles que pode oferecer. Concordando, então, com as diretrizes do SUS, o CONSAVAP declara como suas finalidades básicas a educação permanente em saúde, a promoção de saúde pública no âmbito da rede regional de equipamentos e serviços, como é o caso do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) e o fortalecimento institucional, por meio do aperfeiçoamento das bases políticas institucionais da região.

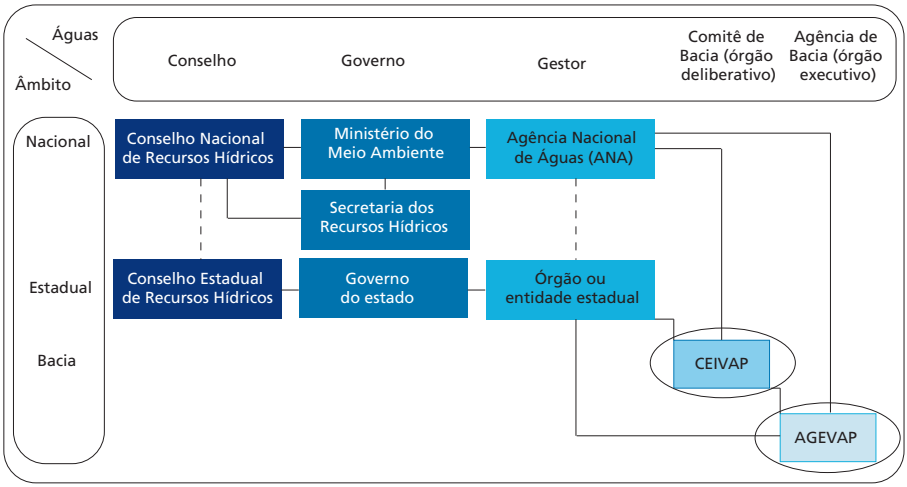
Já o CISAMU, do qual participam os municípios Campos do Jordão, Lagoinha, Natividade da Serra, Redenção da Serra, Santo Antônio do Pinhal, São Luiz do Paraitinga, Taubaté e Tremembé, denota ter como principal objetivo apenas o desempenho operacional do SAMU. O consórcio foi fundado em 2016, com o objetivo de controlar os repasses federais e próprios dos municípios participantes e auditar as prestações de contas do Instituto Esperança (Iesp), atual responsável pela operacionalização do SAMU. Sua organização é feita por meio de dois conselhos – deliberativo e fiscal –, uma comissão de licitação e duas coordenadorias – administrativa e de controle interno –, compostas por secretários, funcionários e servidores dos municípios consorciados.

3.3 Estruturas institucionais de gestão de recursos hídricos: as bacias hidrográficas como unidades efetivas de planejamento e gestão

As escalas de ação no território da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte se relacionam de maneira a integrar diferentes dinâmicas e atores em uma série de unidades institucionais. Por exemplo, ao analisar os processos atuantes nas bacias hidrográficas da macrorregião, pode-se notar a existência de relações em diferentes escalas e a interação entre múltiplos atores, previstas na estrutura dos respectivos arranjos institucionais.

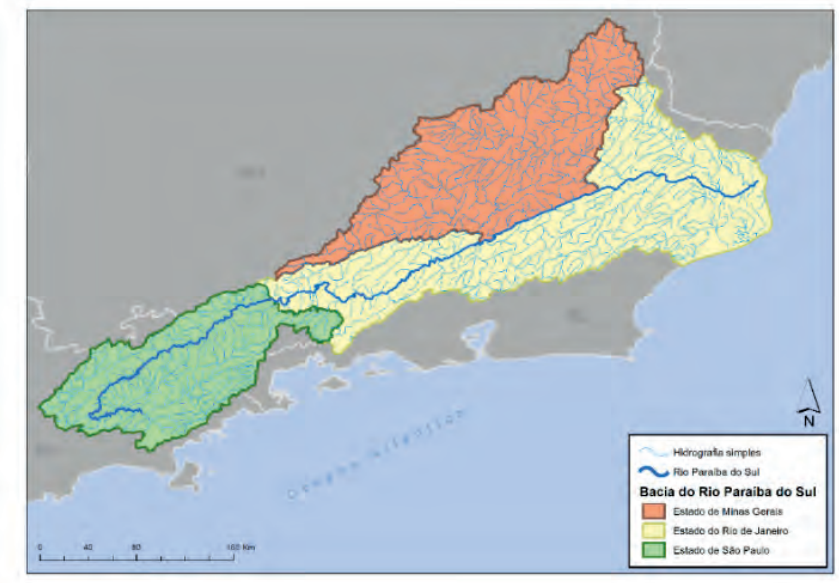
O planejamento regional promovido pelo Plano de Bacia Hidrográfica integra simultaneamente as diretivas das normas estadual e federal e, com elas, prescreve dinâmicas de ação política, na prática, orientadas pelo que prevê o Sistema Integrado de Gestão dos Recursos Hídricos (SIGRH), quais sejam, o Conselho de Recursos Hídricos e os comitês de bacia (figura 1). O gerenciamento dos recursos hídricos, portanto, acontece mediante a sobreposição de perímetros (mapa 4) e a interação entre diversos atores, constituída pela predominância da transescalaridade das ações políticas. O mapa 3 mostra a delimitação da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e as áreas correspondentes aos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

FIGURA 1
Sistema Nacional de Recursos Hídricos



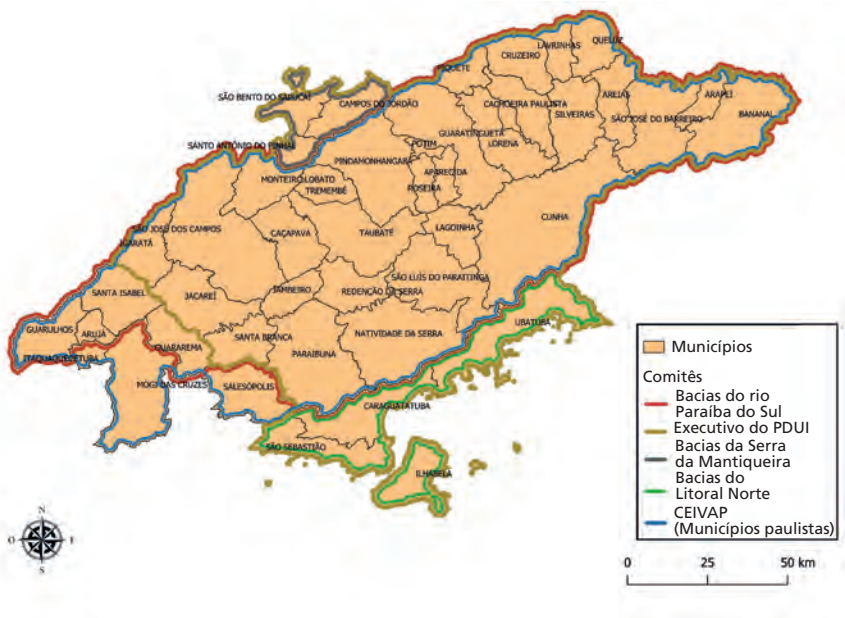
Fonte: Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP). Disponível em: <http:/www.ceivap.org.br>.

MAPA 3
Bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul



Fonte: CEIVAP. Disponível em: <http:/www.ceivap.org.br>.
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).

MAPA 4
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: sobreposição de perímetros das áreas de atuação dos comitês



Fonte: Base cartográfica do CEIVAP.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A questão do gerenciamento das bacias hidrográficas constitui um campo em que as relações interfederativas se destacam por serem inerentes às estratégias de diferentes atores sociais em diversas escalas – seja na perspectiva daqueles que focam o entrave aos seus interesses econômicos e atuam de maneira a controlar as normas e influenciar decisões governamentais, seja na daqueles que participam da resistência ao modelo de urbanização extensiva, gerador de desigualdades socioambientais, no âmbito da localidade, de forma coletiva ou individual.

É importante, contudo, chamar atenção para a sobreposição existente de perímetros ou divisões territoriais de abrangência de diferentes estruturas institucionais. A esse respeito, recomenda-se observar as unidades de gestão do Comitê de Bacias Hidrográficas do Paraíba do Sul e a Unidade Hidrográfica de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), situada no leste do estado de São Paulo, que abrange os trechos paulistas da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul e, mais, os da bacia hidrográfica da Baía da Ilha Grande (UGRHI 02), sem deixar de considerar ainda as bacias vizinhas, UGRHI 03 (Litoral Norte), e os

compartimentos hidráulicos que não estão incluídos no plano do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE) (municípios do Vale Histórico/Bocaina).

O CEIVAP integra, na sua condição de órgão deliberativo, o Sistema Nacional de Recursos Hídricos, envolvendo relações interfederativas em âmbito nacional, estadual e da bacia do rio Paraíba do Sul propriamente dita, ligando-se diretamente à ANA e à entidade gestora estadual, de um lado e, de outro, à agência de bacia, que é o órgão executivo do sistema, correspondente, no caso, à Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP).

3.4 Estrutura interfederativa dos transportes e sistema viário regional: o fortalecimento da governança metropolitana como desafio

Em relação aos transportes, verifica-se na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte a existência de diversas instituições, das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), com políticas e campos de atuação fragmentados, indicando a necessidade e importância do fortalecimento da governança metropolitana na região (quadro 2).

QUADRO 2
RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte: institucionalidades do setor de transportes atuantes

Federal	Estadual	Municipal	Outros atores
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)	Secretaria de Desenvolvimento Regional	Gestores dos 39 municípios	Empresas concessionárias do transporte coletivo intermunicipal metropolitano
Concessão de rodovias federais	AGEMVALE		
Concessão de ferrovias MRS Logística	STM		
-	EMTU + EFCJ		
-	Secretaria de Transportes e Logística	Empresas concessionárias ou permissionárias do transporte coletivo municipal	
-	DER + DERSA[1] + DAESP + DH + Companhia das Docas de São Sebastião		
-	ARTESP		
-	Concessão rodovias estaduais		

Elaboração das autoras.
Nota: [1] Em processo de extinção.

O setor de cargas e logística compete à Secretaria Estadual de Transportes e Logística, responsável por coordenar, executar e fiscalizar os sistemas de transportes de responsabilidade do Estado. Vinculados a essa secretaria estão: o Departamento de Estradas de Rodagem (DER), o Desenvolvimento Rodoviário

S.A. (DERSA),[8] o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (DAESP), o Departamento Hidroviário do estado de São Paulo (DH), a Companhia das Docas de São Sebastião e a Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), a quem cabe a regulação, as concessões e a fiscalização dos transportes rodoviários, transporte coletivo estadual (fora das RMs) e aeroportos.

Os transportes coletivos metropolitanos, por sua vez, ficam a cargo da Secretaria dos Transportes Metropolitanos (STM), no que diz respeito a planejamento, administração, fiscalização e operação de todos os modais de transporte metropolitano, agregando as funções de execução, organização e coordenação das políticas para as RMs no estado de São Paulo (Frederico, 2001).

A secretaria tem sua atuação fortemente voltada para a RM de São Paulo, em razão da maior demanda, envolvendo o transporte ferroviário, metroviário e sobre pneus. As demais regiões ficam a cargo da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU/SP), que fiscaliza e gerencia a operação, cabendo à STM sancionar as irregularidades identificadas. Ainda que o Decreto nº 58.353/2012 tenha incluído a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte nas áreas de atuação da EMTU/SP para gerir os transportes coletivos de passageiros intermunicipais, o que na prática representou apenas a transferência de competência que anteriormente cabia à ARTESP, isso em nada alterou o sistema de transportes na região, uma vez que as concessões vigentes foram mantidas pelo prazo contratual anteriormente pactuado.

Além disso, vale lembrar que a rodovia Presidente Dutra, principal eixo de articulação entre a as cidades da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte e desta com as demais regiões do país, é uma rodovia federal, atualmente gerida pela concessionária CCR. Também é federal a antiga ferrovia Central do Brasil, hoje operada pela MRS Logística, importante meio de escoamento de minérios no eixo Minas Gerais-Rio de Janeiro-São Paulo. Ainda em relação ao transporte ferroviário, há na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte a Estrada de Ferro Campos do Jordão (EFCJ), ferrovia com 47 km de extensão, ligando as cidades de Pindamonhangaba, Santo Antônio do Pinhal e Campos do Jordão. De propriedade do governo do estado de São Paulo, desde 1916, também é administrada pela STM, embora seja mais voltada ao turismo do que ao transporte coletivo regional.

A dinâmica dos transportes engloba diferentes instituições e atores com políticas e campos de atuação fragmentados, como a imbricada relação que se dá entre as concessionárias das rodovias, os municípios e a prática de pedágios que atinge grande parte dos cidadãos de uma RM repleta de

8. A Lei nº 17.148, aprovada em 14 de setembro de 2019, autoriza o Poder Executivo a adotar providências necessárias à dissolução, liquidação e extinção do DERSA.

deslocamentos intermunicipais. A prática de cobrança de pedágios realizada pelas concessionárias, sua principal fonte de recursos, é muito criticada pelos gestores municipais, tendo em vista a taxação que recai sistematicamente sobre os seus munícipios. Esse exemplo mostra a necessidade e a importância do fortalecimento da governança metropolitana dos transportes regionais.

Verifica-se que as institucionalidades envolvidas nos serviços de transporte não foram impactadas com a regionalização. No caso dos transportes coletivos, alterou-se o órgão regulador, contudo, sem haver alterações relevantes no serviço prestado, especialmente pelo fato de que os contratos de concessão foram mantidos mesmo após a regionalização. O que leva a crer, no caso da região analisada, que no processo de institucionalização dos serviços de transporte manteve-se a trajetória conhecida da fraca e inoperante regulamentação dos serviços – deixando alguns atores, como as empresas operadoras de transporte intermunicipal, muito confortáveis, ao passo que o cidadão metropolitano segue à mercê da desarticulação das redes e dos serviços de transportes. Isso pode ser um indício da predominância de deslocamentos por transporte individual, reforçando as pressões políticas por maiores investimentos na malha rodoviária enquanto os sistemas de transportes coletivos metropolitanos não se efetivam.

4 CONEXÕES E DISJUNÇÕES DA ORGANIZAÇÃO E DO PLANEJAMENTO REGIONAL: A QUESTÃO DA TRANSESCALARIDADE

Buscando articular as formulações teóricas com a análise de estruturas e arranjos institucionais identificados na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a discussão aqui pretendida refere-se às conexões e disjunções da organização e do planejamento regional, no contraponto das FPICs e de problemáticas regionais, para ressaltar a importância da questão da transescalaridade de ações e territórios e de sua difícil análise no contexto de estudo das relações interfederativas e dos processos da gestão metropolitana. As referidas conexões remetem aos potenciais de ação dos arranjos e estruturas na definição de interesses regionais comuns e organização, planejamento e execução das FPICs, mediante processos de gestão compartilhada.

As disjunções do planejamento regional serão ponderadas a partir de considerações sobre: i) a história e o relativo abandono do planejamento, ou "novas" modalidades em que se estabelece, nas décadas posteriores a 1990 até hoje; ii) as relações entre a institucionalidade e a dimensão do fenômeno regional em sua realidade integrada; e iii) o âmbito interno da dimensão institucional, a assincronia entre as ações do governo do estado e o arranjo organizacional da RM.

Essas disjunções refletem diretamente as lacunas perceptíveis entre estruturas ou arranjos institucionais identificados na região e a organização

da RM. Além disso, em sua abordagem, a questão analítica da transescalaridade se torna relevante, porque envolve a dimensão de ações e territórios em diversos níveis e escalas de organização e torna maiores os desafios de pactuação política, integração normativa e coordenação de atividades administrativas e executivas.

De um lado, em função da complexificação da economia e da sociedade, as dinâmicas de organização de agentes públicos e de planejamento e gestão do desenvolvimento regional-metropolitano podem se processar para além dos níveis de ação concernentes aos agentes sediados e com atuação exclusiva na região, ou em algum lugar dela. Isso significa que "a escala de ação nem sempre corresponde à do lugar" (Santos, 2014a, p. 147). De outro lado, os níveis de articulação política, administrativa e funcional fazem incidir suas ações em entidades territoriais que se superpõem, ultrapassando as fronteiras regionais delimitadas pelas divisões político-administrativa da RM e suas sub-regiões, embora sejam incidentes ou as perpassem.

Em recorrência a essa ordem de ideias, a disjunção histórica, verificada no contexto do planejamento regional do estado paulista, subentende a descontinuidade de uma orientação estadual coordenada simultaneamente a políticas federais e a ações regionais, sobretudo adiante os anos 1970 e 1980, em uma estratégia clara de descentralização das atividades de planejamento – por meio de escritórios regionais e da institucionalização de regiões de governo (em 1984), promovendo a "aproximação da gestão aos debates políticos do interior do estado" (Tavares, 2018, p. 112).

A referida disjunção teria se dado, pois, por diferentes razões. Assim, essa tendência descentralizadora torna-se dificultada e indefinida em seu caráter regional (Tavares, 2018) no momento em que a constitucionalidade dos municípios como entes federativos concorre com a ascensão de governos afinados às lógicas de neoliberalização da política e da economia, tornando a escala local, urbana, o grande foco de um outro planejamento estatal e/ou o planejamento estratégico da ação empresarial, tal como amplamente analisado pela literatura. Nesse sentido, a dimensão do território usado por todos deixa de ser a base para a política pública, e a política regional do estado, de cunho descentralizador, tende a recrudescer junto à própria questão regional, que se torna desprestigiada (Silva Neto, 2006, p. 46).

Se uma conexão direta pode ser estabelecida nos anos 1970 entre o planejamento regional e a criação do CODIVAP e, posteriormente, por ocasião de uma ação conjunta desse consórcio com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – ambas entidades regionais – na elaboração do Macrozoneamento do Vale do Paraíba e Litoral Norte (MAVALE) (INPE, 1991), nas últimas duas décadas, a atuação desse arranjo institucional regional precursor parece difusa,

por seu alcance e seus limites imprecisos. Embora desde 2018 o CODIVAP tenha alterado sua personalidade jurídica para Associação de Municípios do Vale do Paraíba, sido praticamente incorporado ao Conselho de Desenvolvimento – pela composição coincidente dos 39 prefeitos da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte – e haja certo consenso quanto à necessidade de seu fortalecimento, sobretudo em razão de seu potencial articulador com outras esferas de poder, novas incursões sobre sua existência e formas de atuação podem ser consideradas.

Uma hipótese possível para compreender o distanciamento propositivo do CODIVAP, em relação às questões regionais, além de constituir, na origem, um arranjo articulado por relações verticais entre governo federal e estadual, pode se assentar, hoje, justamente, pela dificuldade de articulações horizontais intermunicipais também dadas, segundo Oliveira (2020, p. 20), pela herança de um municipalismo autárquico e, portanto, pela ausência de uma cultura de cooperação, sobretudo entre os pequenos municípios, com sérias dificuldades prévias de auto-organização.

De fato, na questão das atuais RMs, segundo Santos (2014a, p. 148), "o capítulo das autonomias municipais também teria que ser reescrito", no sentido de se compreender que "a vida municipal é intensamente imbricada à de outras comunas, e as conexões e interrelações se tornam indispensáveis à existência e à sobrevivência comuns". Trata-se, ainda nas palavras do autor, de "uma rede de solidariedades e conflitos" para além de um mero ajuntamento territorial de municípios.

Outra disjunção deve ser ainda mencionada entre o planejamento regional e o planejamento ambiental quando, justamente a partir dos anos 1970-1980, ganham força os estudos integrados da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que levarão à consolidação, no final do decênio de 1990, do CEIVAP, conforme já apresentado.

Nessa aparente desconexão entre as esferas regionais do planejamento territorial e ambiental, é nítido, todavia, o potencial evidenciado pelas conexões possíveis com a organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte no que importa, ao menos, aos campos funcionais de tratamento integrado de questões socioterritoriais e ambientais ligadas aos recursos hídricos, ao saneamento ambiental, ao uso e ocupação do solo e ao próprio planejamento. Inclusive, vale observar o quanto politicamente as questões ambientais foram progressivamente se tornando mais prioritárias do que as questões socioterritoriais e urbanas. Prova disso é o arranjo institucional de gestão integrada da bacia hidrográfica do rio Paraíba do Sul, que constitui um exemplo mais desenvolvido de conexões estruturais entre políticas nacionais e estaduais e a gestão descentralizada e compartilhada de ações na bacia, envolvendo diferentes dinâmicas e atores

regionais e locais, relações verticais e horizontais, relações interfederativas e com a sociedade civil. Dessa forma, a gestão integrada em nível de bacia hidrográfica constitui um grande desafio e um processo de aprendizado coletivo. Essas iniciativas de integração cabem ao CEIVAP, não só por sua condição de comitê de integração com jurisdição em toda a extensão da bacia do Paraíba do Sul, mas também porque constitui, hoje, o organismo de bacia mais avançado na agenda de implementação e operacionalização de novas formas de gestão das águas.

Esses fatos revelam, ademais, a questão crucial da ausência de uma integração da dinâmica de relações entre institucionalidades distintas e a institucionalidade da RM e a dimensão do fenômeno territorial regional. Isso é perceptível nas discussões que nortearam as reuniões do Conselho de Desenvolvimento de 2012 a 2019, o que poderá derivar, a modo de outra disjunção do planejamento regional, em propostas de intervenção igualmente desprovidas do entendimento de problemáticas integradas, por conseguinte, resultando em ações exclusivamente setoriais ou pontuais, desconectadas, portanto, de uma integração de atores sociais e do tratamento totalizante indicativo de prioridades que possam acarretar resoluções sistêmicas.

É aqui, justamente no contexto histórico de suposta retomada do planejamento estatal, de dimensão territorial e regional, com destaque para a criação de novas RMs – além das nove primeiras instituídas no início dos anos 1970 – e outras unidades regionais, incluindo a proposição inusitada do estado paulista de uma estrutura macrometropolitana e o próprio Estatuto da Metrópole, que uma certa assincronia no âmbito interno da dimensão institucional parece se estabelecer, entre as ações do governo do estado e o arranjo da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

É notório que as disjunções do planejamento regional apontadas anteriormente refletem-se na configuração dessas relações transescalares. Segundo Vainer (2006, p. 18), "é o próprio embate acerca das escalas que passa a ser contemplado como elemento decisivo", enriquecendo a perspectiva histórica de processos econômicos que subjazem "à emergência e ao desenvolvimento da acumulação capitalista". Assim, é possível afirmar que há na RM uma arena de embates e contestação, sendo premente a necessidade de se compreender criticamente a estratégia por trás de cada arranjo institucional e de cada ação.

Nos oito anos de história do processo de criação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, é notável que poucas sejam as atividades desenvolvidas nesse arranjo institucional. Desde a sua formação, ações protocolares foram realizadas em decorrência da legislação estadual vigente. Criou-se o Conselho de Desenvolvimento da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, que realizou

25 reuniões regulares até novembro de 2019; em 2015 foi criada a AGEMVALE,[9] órgão executivo então vinculado à Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos do Estado e atualmente vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Regional, para a articulação dos interesses dos entes regionais; foi criado e regulamentado, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE); e medidas de alteração nas regras de telefonia e serviços de transporte público intrametropolitanos também foram implementadas.

A definição, por parte do governo do estado de São Paulo, das cinco sub-regiões que compõem a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, tal como consta no *site* da AGEMVALE, "com características territoriais, populacionais e de desenvolvimento bem distintas",[10] não leva em conta aspectos substancialmente favoráveis ao planejamento, contrariando os diferentes recortes geoecológicos, sociais, culturais, econômicos e históricos característicos de escalas privilegiadas para ação em uma RM, tal como se observa no caso da configuração territorial do CISMA. É possível observar que o governo do estado fez esforços políticos de negociação, desde o início, para eleger prefeitos de sua base aliada como presidentes do Conselho de Desenvolvimento da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, demonstrando que ainda se baseia em antigas forças e estruturas existentes, mantendo aparentemente a tradicional forma de atuar sem se importar com a capacidade de liderança dos eleitos e/ou do peso de seus municípios no concerto político regional.

Enquanto isso, o processo de construção do PDUI, instrumento central da organização institucional da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, segue morosamente seu curso, sem, no entanto, ter se efetivado. De fato, ainda que em 2019 tenham sido publicados o termo de referência e o guia metodológico para a elaboração do plano e a contratação de empresa ou instituição para tanto, essa contratação não foi firmada em razão de um impasse orçamentário e político-administrativo.[11]

Do ponto de vista da governança, destaca-se ainda o não envolvimento de agentes privados e não governamentais de variadas origens e naturezas nos debates relativos aos interesses regionais em processos de planejamento e intervenção ordenada na região, desde antes e durante o processo de criação e no presente momento da institucionalização, em 2020.

A somatória das dificuldades constatadas no processo de formação da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte com o estado atual de impasse e a falta de debates em torno da questão regional levam a supor que essa é uma agenda

9. Lei Complementar nº 1.258, de 12 de janeiro de 2015.
10. Disponível em: <https://www.agemvale.sp.gov.br/?page_id=254>.
11. Conforme atas do Conselho de Desenvolvimento, publicadas no *site* da AGEMVALE. Disponível em: <https://www.agemvale.sp.gov.br/?page_id=414>.

política negligenciada pelo governo do estado, pois parece não haver interesse em abrir mão do centralismo tradicionalmente exercido no planejamento de RMs, e acatar o Estatuto da Metrópole, a normativa que passou a existir no país referente à instalação e funcionamento das RMs. A esse respeito, Oliveira (2020, p. 19) destaca o predomínio da "forma vertical e hierárquica de exercício da política territorial com base no poder político dos governadores, centralizados na burocracia do estado, envolvendo os vários entes federativos", o que implica obstáculos à constituição de arranjos cooperativos e à emergência de novas lideranças com propósito claro de criação de novas agendas para a discussão política de questões regionais.

Diante desses fatos, constata-se a evidência de uma disjunção entre as práticas do governo do estado e das reais necessidades de organização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, segundo o atual modelo de planejamento metropolitano. Tendo em vista a desejável minoração das desigualdades socioterritoriais das diferentes sub-regiões, ou seja, a resolução de problemas tipicamente regionais com mais equidade, avanços significativos na superação dessa contradição ainda são requeridos e constituem sérios desafios ao encontro de recursos institucionais para "os modos próprios de regulação da vida regional" (Santos, 2014a, p. 147).

Ao observar como se dão as formas de interação e interdependência entre os diversos atores, principalmente do estado, e as respectivas ações para a RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, em diferentes escalas, é preciso considerar que a análise do desenvolvimento socioterritorial passa pela compreensão de que a escala não é apenas uma grandeza métrica; engloba uma dimensão processual de mudanças tecnológicas, formas de organização humana e disputa política (Souza, 2008). A escala das ações é, ao mesmo tempo, escala de organização no tempo e no espaço.

Os processos históricos são mutantes por natureza e se constituem de ciclos de crise econômica. Portanto, as atuações sempre serão dadas em escalas de disputa política. Com essa perspectiva, a principal pergunta a se fazer é a quem interessa determinada escala de atuação. Brenner (2010) já nos alertava que nem a urbanização, nem a acumulação capitalista e nem a regulamentação estatal privilegiam uma escala espacial única, exclusiva e circunscrita. Assim sendo, os limites geográficos das relações sociais se tornam objetos diretos de contestação, como uma arena contestada, dentro da qual agentes travam uma permanente disputa, tornando-a construída e desconstruída dinamicamente (Klink, 2013).

Nessa perspectiva, o desenvolvimento territorial pode ser observado de maneira a compreender as escalas em sua dimensão política mais ampla, não apenas dicotomicamente entre o nacional e o regional, ou o regional e o local, mas, sim, a partir da existência de uma transescalaridade, ou seja, uma dinâmica

de produção do espaço que perpassa transversalmente as escalas geográficas fixadas (Bonente e Almeida Filho, 2008; Vainer, 2006).

Na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte não se pode observar a efetiva construção política entre os diferentes atores e entes federativos, seja pela adoção de medidas verticalizadas sem espaços de participação, seja pelo fato de que arranjos institucionais anteriores não são chamados a contribuir para o desenvolvimento metropolitano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este relatório sobre as relações interfederativas presentes na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte, produzido com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e de outras fontes, elaboradas por diferentes instituições e pesquisadores, ofereceu um panorama de ações estatais e de outras estruturas institucionais. No entanto, desconsiderou uma série de outros agentes posicionados em diferentes relações transescalares, por exemplo, aqueles privados e não governamentais, como empresas e institutos de pesquisa, que atuam em diversas áreas e dimensões do território regional. Ainda assim, neste artigo foi possível analisar os dados reunidos e identificar a maneira como o quadro de relações interfederativas integram diferentes dinâmicas de ação na RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Com o intuito de propor uma discussão sobre as estruturas e os arranjos institucionais identificados na região, partiu-se de uma aproximação teórica para nortear a análise dessa institucionalidade, descrevendo como essas entidades se organizam e como algumas se relacionam efetivamente e/ou suscitam possíveis interrelações no âmbito dos campos funcionais ou FPICs da RM.

Na busca de compreender a confluência da organização de relações interfederativas e sua correlação de forças no contexto da institucionalização de RMs, uma disjunção fundamental se estabelece atualmente, e, por hipótese, no escopo dos nexos entre política territorial, planejamento e gestão de RMs. Nesse contexto, a necessária e inoperante estratégia de descentralização da tomada de decisões se contrapõe ao mero reforço do caráter administrativo da RM, que, por meio do Conselho de Desenvolvimento, busca coordenar articulações em torno de interesses comuns, supondo a autonomia relativa dos entes federados e o poder compartilhado na função de legislar.

Ponderou-se sobre a complexa dimensão de relações interfederativas, e com a sociedade, que define a questão regional-metropolitana, incluindo a visão totalizante de suas problemáticas integradas, no âmbito intra e inter-regional, e a necessária proposição sistêmica da política territorial e do planejamento e gestão.

Nesse sentido, ressaltou-se a exigência de nova perspectivação teórica para elucidação da complexidade socioterritorial metropolitana em tempos de globalização, o que leva também a enfatizar a necessidade de esmiuçar o compartilhamento de competências dos entes federados, os processos de pactuação em torno de interesses comuns e/ou locais e a organização para o exercício das funções públicas priorizadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

É justamente em favor do reconhecimento de categorias teóricas ou conceituais para análises futuras que se impõe o entendimento de que estruturas e arranjos institucionais se superpõem, em razão de suas responsabilidades funcionais, em uma mesma delimitação territorial. Além disso, respostas institucionais a problemas regionais podem envolver instâncias suprarregionais.

Buscou-se, também, apresentar e contextualizar historicamente as estruturas e os arranjos identificados, tomando a institucionalização da RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte como fator demarcador do que era preexistente ou criação posterior, compondo, em seguida, um panorama de conexões e disjunções do planejamento regional, para avançar na compreensão de suas características de formação e dinâmicas de influência, atuação e transformação no quadro geral de políticas e processos de organização regional do estado paulista. Além disso, pretendeu-se ressaltar a questão da transescalaridade das relações interfederativas e de ações e territórios e, afinal, os desafios de análise subjacentes, o que suscita a abordagem relativa à complexidade socioterritorial em tempos de globalização, em vista de compor subsídios à política territorial e ao desenho de estratégias, estruturas e arranjos institucionais mais favoráveis à organização, ao planejamento e à gestão de RMs.

O capítulo termina, assim, por sugerir potenciais de investigação e análise sobre as relações interfederativas, instigando novas incursões no universo de estruturas e arranjos institucionais, em consideração à amplitude dos circuitos de cooperação da vida regional e, todavia, aos limites das políticas de cunho descentralizador demarcados pela ausência de um nível de governo e regulação de espaços regionais. Ou seja: até que ponto funciona a descentralização estruturada verticalmente? Em que limiar ela tenderia à pulverização das ações? Em outros termos: qual a força de emergência de arranjos horizontais e de adaptabilidade aos modelos verticais de relações interfederativas e níveis de interesses comuns?

Os efeitos de estruturas e arranjos institucionais sobre as políticas desenvolvidas só poderão ser mais bem suscitados nos limites do caso investigado se considerarmos de forma mais circunstanciada, ao menos, e a título de exemplo, as políticas dos recursos hídricos e de saneamento ambiental, tal como repercutem regionalmente, e a própria política do SUS. Além dessas, ponderações gerais poderão ser feitas, a seu tempo, a respeito do desenvolvimento econômico dos serviços e do turismo e

de outros aspectos correlatos, tais como a questão do uso e ocupação do território, as políticas de inovação científico-tecnológica e a própria cultura.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In*: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles**: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010.

ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, 1998. Disponível em: <https://cutt.ly/NzTn7OU>. Acesso em: 5 fev. 2018.

BATISTA, S. **Guia de consórcios públicos**: as possibilidades de implementação do consórcio público. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. v. 3.

BONENTE, B. I.; ALMEIDA FILHO, N. Há uma nova economia de desenvolvimento? **Revista de Economia**, v. 34, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008.

BRANDÃO, C. A. Transversalidade, multiescalaridade e os desafios da legitimação das políticas regionais no Brasil. *In*: RANDOLPH, R.; TAVARES, H. M. **Política e planejamento regional**: uma coletânea. Brasília: Gráfica Movimento, 2013.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: <https://cutt.ly/6zTmXXl>. Acesso em: 16 out. 2015.

BRENNER, N. A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, p. 535-564, 2010.

CDRM – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE. **Ata da sexta reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte realizada em 31 de julho de 2013**. Aparecida, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/yyb474aj>.

CISMA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA SERRA DA MANTIQUEIRA. **Estatuto do consórcio intermunicipal da Serra da Mantiqueira**. Santo Antônio do Pinhal: Cisma, 2015.

CODIVAP – CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO VALE DO PARAÍBA. **Caracterização e avaliação dos conhecimentos existentes sobre a região do Vale do Paraíba e diagnósticos resultantes**. Pindamonhangaba: CODIVAP, 1971.

CRUZ, M. C. M. T. *et al.* Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver. *In*: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais**... Brasília: Consad, 2009. Disponível em: <https://cutt.ly/GzTm8s9>.

FREDERICO, C. S. Do planejamento tradicional de transporte ao moderno plano integrado de transportes urbanos. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 1, 2001.

GOMES, C.; RESCHILIAN, P. R.; UEHARA, A. Y. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e Litoral Norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **Urbe**, v. 10, n. 1, p. 154-171, jan./abr. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Macrozoneamento da região do Vale do Paraíba e litoral norte do estado de São Paulo**. São José dos Campos: INPE, 1991.

KLINK, J. Development regimes, scales and state spatial restructuring: change and continuity in the production of urban space in metropolitan Rio de Janeiro. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 4, p. 1168-87, 2013.

LENCIONI, S. **Metrópole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

MAGALHÃES, F. N. C. A dimensão simbólica na cidade neoliberal: notas sobre a construção de subjetividades na produção social do espaço do neoliberalismo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 11-22, abr. 2015.

MENCIO, M. Regiões metropolitanas e consórcios públicos. *In*: NUNES JUNIOR, V. S. N. *et al.* **Enciclopédia jurídica da PUCSP**: direito administrativo e constitucional. São Paulo: PUCSP, 2017. t. II.

MONTE-MOR, R. L.; BETARELLI JUNIOR, A. A.; SIMÕES, R. F. Urbanização extensiva e o processo de interiorização do Estado de São Paulo: um enfoque contemporâneo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 15, n. 2, nov. 2013.

OLIVEIRA, W. **Arranjos cooperativos regionais**: o consórcio intermunicipal do Grande ABC (GABC) e o consórcio de desenvolvimento integrado do Vale do Paraíba (Codivap) – um estudo relacional. 2020. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2020.

PONTES, J. W. R. **Consórcios intermunicipais**: limites e possibilidade da gestão cooperada – estudo de caso. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2008. Disponível em: <https://cutt.ly/dzTWi62>.

REIS FILHO, N. G. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Voa das Artes, 2006.

ROSNAY, J. de. **Le macroscope**: vers une vision globale. Paris: Éditions du Seuil, 1975.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Por uma economia política da cidade**: o caso de São Paulo. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo – razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2014a.

_____. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2014b.

SANTOS, M. O. Análise institucional: Estatuto da Metrópole e outros instrumentos normativos que tratam da questão metropolitana. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e economia no início do século XXI. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2001.

SILVA NETO, M. L. **Metropolitanização**. São Paulo: FAU/USP, 1985.

_____. Novas regiões, outros desafios: a regionalização do novo mercado em São Paulo e suas implicações no planejamento urbano-regional. **Cadernos Ippur**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-75, 2006.

_____. Evolução e tendências da gestão metropolitana em São Paulo: aspectos normativos (parte 1). **Arquitextos**, São Paulo, out. 2010.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TAVARES, J. C. Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPAs nacionais, na lirsa e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrópoles**, São Paulo, v. 18, n. 37, p. 671-695, set./dez. 2016.

_____. **Planejamento regional no estado de São Paulo**: polos, eixos e a região dos vetores produtivos. São Paulo: Annablume, 2018.

VAINER, C. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 8, n. 2, p. 9-29, 2006.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Industrialização e desenvolvimento regional: política do CODIVAP no Vale do Paraíba na década de 1970. **Desenvolvimento Regional em Debate**, ano 2, n. 2, nov. 2012.

ZIONI, S. *et al.* A macrometrópole paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial. *In*: TORRES, P. H. *et al.* **Governança e planejamento ambiental**: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**: política de desenvolvimento da macrometrópole. São Paulo: Emplasa, 2014.

RIBEIRO-MOREIRA, P.; MELLO, L. F. Desenvolvimento econômico, população e impactos ambientais: mudanças contemporâneas no extremo leste paulista. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., Caxambu, 2010. **Anais**... Caxambu: ABEP, 2010.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 760**, **de 1º de agosto de 1994**. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo, 2017. São Paulo: Assessoria Técnico-Legislativa, 1994. Disponível em: <https://cutt.ly/8zTWxEq>. Acesso em: 27 abr. 2017.

CAPÍTULO 3

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

Elcileni de Melo Borges[1]
Glalko Ferreira Machado[2]
Débora Ferreira da Cunha[3]
Marcela Ruggeri Meneses[4]
Lucelena Fátima de Melo[5]
Carlos Eduardo Silva de Faria[6]
Paulo Henrique Magalhães[7]

1 INTRODUÇÃO

Nos termos preconizados pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), foram definidas as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados. Também foram estabelecidas normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa (art. 1º), entendida como o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados, mediante a execução de um sistema integrado e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão das FPICs (art. 2º, item IX, acrescido pela Lei nº 13.683/2018).

De fato, esse aspecto é fundamental para que as relações entre os municípios componentes de uma RM se articulem, de modo a viabilizar a lógica funcional da

1. Gestora governamental na Gerência de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação (Sedi). *E-mail*: <elcimb@uol.com.br>.

2. Assistente de gestão na Gerência de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Sedi. *E-mail*: <glalko.ferreira@goias.gov.br>.

3. Professora da Faculdade de Ciências Sociais na Universidade Federal de Goiás (FCS/UFG). *E-mail*: <cunhadf@hotmail.com>.

4. Analista em edificações (arquitetura e urbanismo) no Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO); e doutoranda na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU/UnB). *E-mail*: <marcelaruggeri@hotmail.com>.

5. Analista de planejamento e orçamento na Secretaria de Economia. *E-mail*: <lucelenamelo@gmail.com>.

6. Gerente de Programas Metropolitanos e Habitacionais da Sedi. *E-mail*: <carlos.faria@goias.gov.br>.

7. Superintendente de Políticas para Cidades e Infraestrutura da Sedi. *E-mail*: <paulo.hmagalhaes@goias.gov.br>.

gestão integrada dos problemas de interesse metropolitano, visando à promoção do desenvolvimento urbano regional. Para isso, se faz necessária a governança interfederativa, resguardadas as características e estruturas próprias em vista das especificidades locais. Isso evidencia o desafio colossal para a implementação das políticas públicas de alcance metropolitano: como pensar uma região sem resolver as diversas problemáticas que envolvem as municipalidades?

No Brasil, os estados e municípios que se relacionam e consolidam configurações espaciais atuam conforme ordenamento jurídico constitucional, seguindo diretrizes relativas às políticas públicas nacionais. Os atores sociais atuam sob uma demanda funcional, dependentes de uma base territorial rígida e de frações territoriais que limitam e reduzem a aplicação das políticas públicas. No caso de políticas públicas espaciais metropolitanas, as categorias espaço e atores guardam, em absoluto, elementos que as caracterizam de modo interdependente e inseparável (Meneses e Schavarsberg, 2019). Assim, é impossível analisar uma política pública sem observar a lógica e as relações que se estabelecem entre o território metropolitano e os atores sociais que se articulam conforme suas intencionalidades.

Contudo, não é somente esse funcionamento desarticulado entre os atores sociais e entes federados que inviabiliza uma RM. O transbordamento entre municípios metropolitanos trouxe consigo novas dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, exigindo novas formas de planejar e gerir essas regiões. É exatamente essa lacuna que a governança interfederativa busca preencher, viabilizando a sistemática socioeconômica que mantém a estrutura da metrópole.

Como as necessidades extravasam os limites territoriais, em razão de uma escala regional, os gestores públicos municipais se colocaram divergentes, em razão de um entendimento ainda limitado pelas questões físico-territoriais que envolvem o território metropolitano, nas propostas relativas à governança interfederativa. Em sua grande maioria, as demandas funcionais são transferidas, hierarquicamente, via legislações, com assuntos específicos, os quais se relacionam às necessidades de desenvolvimento e crescimento do espaço para integração das frações territoriais e manutenção da unidade territorial nacional.

Em todos esses processos de construção de instrumentos de planejamento há nuances, divergências e, em menores proporções, convergências entre interesses que contemplam a coletividade. Tais divergências continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo após o advento da Constituição de 1988 (CF/1988), capaz de redefinir papéis para a União, estados e municípios, incluindo RMs.

No caso das políticas públicas metropolitanas, é possível observar uma hierarquização, a exemplo do Estatuto da Cidade, e as demandas de planejamento urbano específico de municípios, como a elaboração compulsória de planos

diretores e demais legislações urbanísticas, responsabilizando as localidades pela organização espacial de seu território. Todavia, essa imposição legal não está, necessariamente, vinculada ao repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município.

A partir da criação do Estatuto da Metrópole, houve nova determinação jurídica advinda da União direcionada aos estados, impondo compulsoriamente a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, vinculando responsabilidades jurídicas e, novamente, negligenciando a questão do repasse de recursos financeiros. No processo de elaboração de PDUIs, coube aos Estados definir diretrizes aos municípios, relacionadas ao planejamento e ordenamento territorial, em decorrência da institucionalização de regiões metropolitanas, mas a questão do financiamento não foi resolvida.

Além disso, houve um ponto principal de divergência entre os municípios metropolitanos: o suporte físico, ou melhor, o território metropolitano que ainda não é visto com unicidade e integridade pelos gestores públicos municipais. Ainda não há uma identidade convergente e unânime para a construção de um território metropolitano, em razão da própria construção constitucional determinada pela Carta Magna. Desse modo, se estabeleceu um conflito entre entes da Federação e as frações de um território, pois existem diferentes interesses, parte do processo democrático.

Essa situação ficou evidente no caso da RM de Goiânia quando da elaboração do PDUI, tendo sido reveladas lacunas que resvalam sobre a questão político-administrativa e territorial. Os municípios integrantes dessa RM, em especial aqueles em processos intensos de conurbação, apresentam relações dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, demandando articulação intermunicipal e uma estrutura de governança compartilhada para a resolução dos problemas comuns. Todavia, observa-se que as lacunas administrativas, consequentes do pacto federativo, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa na região e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano.

Ou seja, a necessidade do momento está posta, o desafio está lançado nas mãos dos gestores governamentais, técnicos e pesquisadores da área, e são necessários imperiosos esforços teóricos, empíricos, conceituais e metodológicos para compreender a lógica (e não lógica) que regula as RMs, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território e os atores sociais.

De forma a aprofundar esse debate e contribuir para os estudos sobre governança metropolitana, o texto a seguir busca identificar e caracterizar as relações interfederativas na RM de Goiânia.

2 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE GOIÂNIA

A RM de Goiânia, criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 27/1999, passou por diversas alterações em sua composição territorial, via iniciativas implementadas pelo legislativo estadual: LCE nº 48/2004; LCE nº 54/2005; LCE nº 78/2010; e LCE nº 139/2018. Esta última promoveu uma espécie de permuta de municípios componentes, quase completando vinte anos da criação da RM, sem sequer apresentar uma justificativa para a iniciativa – o município de Inhumas (52 mil habitantes), integrante do território metropolitano conforme legislação vigente desde 1999, foi excluído; e o pequeno município de Santa Bárbara de Goiás (6,5 mil habitantes) foi incluído. Esse município não guarda uma relação direta com a dinâmica metropolitana estabelecida, significando a sua inserção na RM de Goiânia apenas uma questão de ordem e interesse político.[8]

Tais fatos demonstram uma adversidade de interesses e especulações sobre o território metropolitano, suas dinâmicas e possibilidades. Quanto à integração do município de Inhumas à RM de Goiânia, o estudo de Teixeira (2012) evidenciou influências do processo de metropolização em curso, porém em descompasso com as intensas dinâmicas da RM. Isso ocorreu em função dos processos espaciais distintos relacionados ao agronegócio, o qual possui características próprias de fragmentação territorial impostas pelo capital.

Para o autor "fica nítido, que tanto o agronegócio como a metropolização interferem na dinâmica espacial de Inhumas e região, mas a escala é diversificada" (Teixeira, 2012, p. 205). Outro ponto importante a ser ressaltado é a localização do município na bacia hidrográfica do rio Meia Ponte, cuja importância é fundamental para o abastecimento de água da RM e adjacências. O município tem tímida participação no comitê dessa bacia hidrográfica, demonstrando as contradições e os interesses especulativos que promovem um território conectado ao capital global via agronegócio, que tenta se desconectar, de alguma forma, da lógica de conexões metropolitanas movidas por interesses especulativos de manutenção da terra rural, mas que de nenhum modo o desvincula do processo de metropolização, muito menos da região.

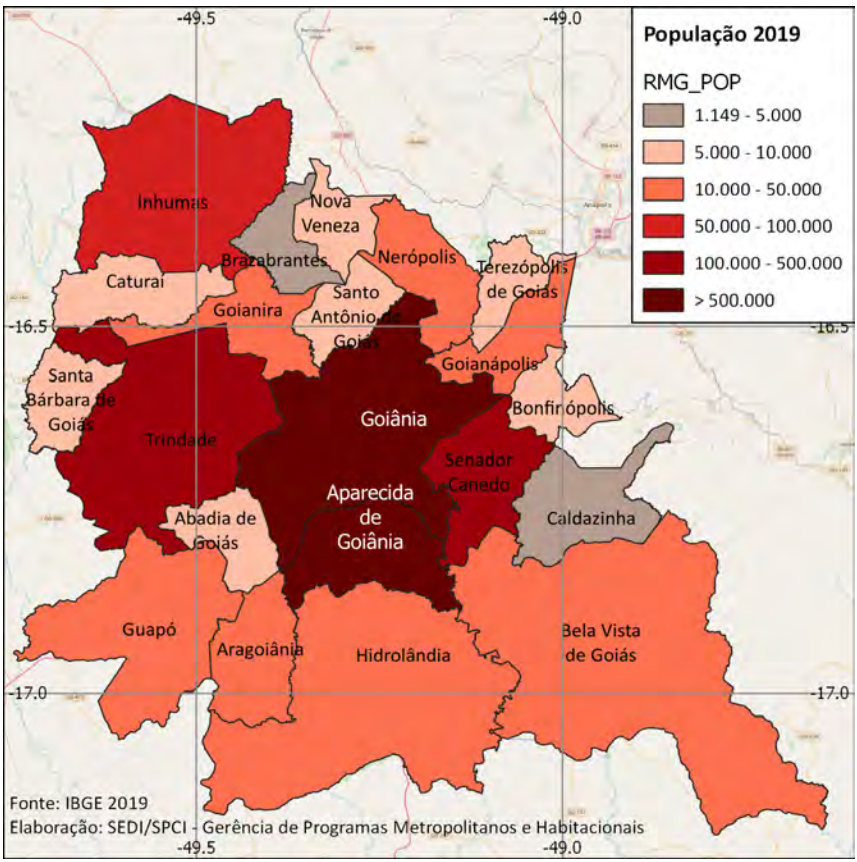
Mesmo mantendo suas características rurais de produção, o município possui relações geográfico-ambientais com o território metropolitano, e sua dinâmica própria não impede a manutenção das relações existentes entre a rede urbana estabelecida na estrutura da RM de Goiânia. Assim, nesse contexto de conflito territorial, em 2019 foi implementada uma nova alteração na composição do

8. Um conflito evidente durante o processo de elaboração do PDUI da RM de Goiânia, sob a responsabilidade da Fundação de Apoio à Pesquisa (Funape) da UFG, foi a divergência política com o prefeito municipal daquela gestão (2015-2018) e a gestão estadual de então, único município que não aderiu à elaboração do PDUI da RM de Goiânia. Nas discussões internas realizadas pela equipe técnica do plano, aventou-se a possibilidade de inclusão do município de Santa Bárbara de Goiás, por proximidade territorial; fortes relações pendulares, especialmente com o município de Trindade; além de possuir pequena declividade, o que favoreceria seu processo de ocupação, logo a dispersão urbana/expansão urbana do território metropolitano.

território da RM de Goiânia: reincluiu-se o município de Inhumas, mantendo-se o de Santa Bárbara de Goiás (LCE nº 149, de 15 de maio de 2019), totalizando, na atualidade, 21 municípios no aglomerado metropolitano.

Em termos demográficos, a população da RM de Goiânia vem experimentando vigoroso crescimento: em duas décadas de existência, viu seu contingente populacional crescer em cerca de 1 milhão de pessoas: passando de 1,743 milhão para 2,613 milhões de habitantes (estimativa da população de 2019 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE), distribuídos em um território de 7.315,1 km² (densidade demográfica aproximada de 297,07 habitantes/km²) e taxa de urbanização de 98%. A figura 1, a seguir, apresenta o mapa com a composição territorial atual e distribuição populacional da RM de Goiânia.

FIGURA 1
RM de Goiânia: distribuição populacional



Fonte: IBGE, 2019.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A distribuição dessa população no território da RM de Goiânia evidencia grande concentração no polo metropolitano e seu entorno imediato: somente o polo concentra 59% da população da região e, juntamente com Aparecida de Goiânia, soma 80% da população. Estendendo esse somatório aos quatro maiores municípios da RM, tem-se uma proporção de 90% da população regional (Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade).

Em outra vertente, nove municípios metropolitanos possuem menos de 10 mil habitantes. Destes, dois municípios possuem menos de 5 mil habitantes (Brazabrantes e Caldazinha) e seriam extintos, caso efetivada a proposta do Plano Mais Brasil (2019).[9] Nas classificações da rede urbana brasileira e em estudos de planejamento urbano e regional, Goiânia recebe o título de "metrópole regional" (IBGE, 2008; Ribeiro *et al.*, 2012), tratada por alguns autores como "metrópole emergente" (Souza, 2005), acumulando problemas sociais urbanos diversos e crescentes. A ocupação desordenada e o inchaço populacional evidente na RM de Goiânia, assim como nas RMs em todo o país, evidenciam, também, os inúmeros problemas, formas de exclusão e diferenciação social, que se reproduzem e se aprofundam com os processos de conurbação entre municípios limítrofes, demandando fortemente os instrumentos de política urbana existentes.

Os estudos urbanos metropolitanos têm sido unânimes em apontar que as dinâmicas decorrentes da expansão urbana e do crescimento econômico dessas aglomerações trazem consigo problemas comuns que atingem diretamente as capacidades administrativas das instituições públicas, que, por sua vez, se veem desprovidas de mecanismos eficientes para o enfrentamento das diversas situações. O conjunto de leis e mecanismos de ação em nível municipal se revela ineficaz ou rapidamente superado pelos processos de conurbação, acarretando um sentimento de impotência aos agentes políticos no que se refere às soluções dos problemas metropolitanos.

Não raro evidenciam-se conflitos de autoridades e indefinições de competências e responsabilidades, instituindo uma tônica de fragilidade na institucionalização das RMs. Das pesquisas realizadas nas principais RMs do país, Costa e Tsukumo (2013) sintetizaram que o processo de metropolização no Brasil avançou em termos de formalização de novas regiões. Contudo, esse processo conforma um quadro de metropolização institucional que não se traduz na efetivação de sistemas de gestão e governança metropolitanas.

Na RM de Goiânia, essa realidade não é diferente. Embora existam diferenciações e especificações locais próprias, os problemas comuns aos municípios metropolitanos

9. Conjunto de medidas apresentadas por Paulo Guedes, ministro da Economia do governo Jair Bolsonaro, que entre as propostas propõe a extinção de municípios, obedecendo a critério de capacidade de arrecadação de receitas, grau de dependência financeira da União e tamanho da população.

crescem continuamente, enquanto os mecanismos institucionais para enfrentá-los, de níveis estadual e municipal, mostram-se ineficientes e/ou ausentes.

Em meio ao processo de elaboração do PDUI da RM de Goiânia, tal qual ensejado pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015), foi proposta uma atualização na legislação que regulamenta e disciplina o funcionamento dessa RM, visando reestruturar o arranjo institucional de gestão metropolitana e implementar a governança interfederativa (Projeto de Lei nº 3.725/2016, de iniciativa do Executivo estadual) na RM de Goiânia. Por meio da LCE nº 139/2018, ficou estabelecido, em seu art. 3º, que a RM de Goiânia "estrutura-se mediante governança interfederativa, fundada no compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes federados, em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (Goiás, 2018), propondo a cogestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, respeitando a autonomia municipal e a prevalência do interesse comum sobre o local, entre outros princípios (art. 4º).

A mesma LCE nº 139/2018 propôs a reestruturação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) (regulamentado pelo Decreto nº 5.193/2000 e alterado pelas leis nºs 41/2003, 53/2005 e 87/2011). O Codemetro é o órgão colegiado de caráter normativo e deliberativo no âmbito do qual o estado de Goiás e os municípios integrantes da RM de Goiânia "deverão deliberar acerca da integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum" (Goiás, 2018). Sua composição foi alterada para 29 membros titulares e 29 suplentes, sendo:

- o governador do estado e os prefeitos dos municípios que integram a RM de Goiânia;
- quatro representantes dos poderes legislativos (estadual e municipal); e
- quatro representantes de segmentos da sociedade civil (setor produtivo, instituições de ensino superior, conselhos profissionais e organização ou movimento social indicados pelo Conselho de Política Urbana de Goiânia – Compur).

Assim, a lei previu, em seu art. 5º, que a instituição da governança interfederativa na RM de Goiânia estaria assegurada pela integração da seguinte estrutura institucional:

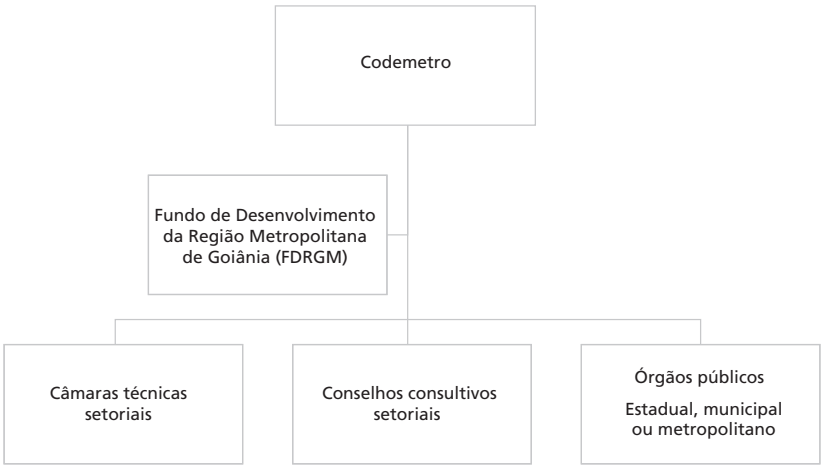
- Codemetro;
- câmaras técnicas setoriais (mobilidade e transporte público, saneamento básico, gestão integrada de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano integrado e serviços ambientais);
- conselhos consultivos setoriais setoriais – Conselho de Saneamento (Cesam), Conselho das Cidades (ConCidades), Conselho de Meio

Ambiente (Cemam), Conselho de Recursos Hídricos (CERH) e Conselho de Mobilidade;

- órgãos públicos e entidades públicas estaduais, municipais ou metropolitanas, às quais o Codemetro delega atribuições que lhes são próprias; e
- o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

A figura 2 ilustra o arranjo institucional ensejado para a RM de Goiânia.

FIGURA 2
RM de Goiânia: estrutura de governança interfederativa



Fonte: Goiás (2018).

Desde 2019, com a nova gestão estadual, foi nomeada a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos, Cidades, Infraestrutura e Comercio Exterior, vinculada à Sedi (Lei Estadual nº 20.491/2019), como órgão administrativo responsável pela gestão metropolitana e pelo assessoramento técnico ao Codemetro,[10] bem como pelo apoio institucional a todos os municípios integrantes da RM de Goiânia.

Cabe referir, todavia, que, durante o intervalo de tempo entre a organização do relatório da RM de Goiânia, para fins de integrar o banco de dados do projeto Governança Metropolitana no Brasil (Ipea), e a realização de ajustes necessários neste artigo, para fins da publicação no quinto livro da série Governança Metropolitana

10. Ao longo de vinte anos de existência, o órgão gestor da RM de Goiânia foi alterado seis vezes: Secretaria de Planejamento (LC nº 27/1999); Secretaria das Cidades (LC nº 53/2005); Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (SEDRMG) (LC nº 87/2011); Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Sicam) (LCE nº 111/2014); Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima) (Lei Estadual nº 18.687/2014); e Secretaria de Desenvolvimento e Inovação (Sedi) (Lei Estadual nº 20.491/2019).

no Brasil, fomos surpreendidos com a publicação da LCE nº 154/2020, alterando a estrutura de governança interfederativa proposta para a RM, com a extinção do FDRGM, o qual tinha a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às FPICs. Automaticamente, as obrigações financeiras do fundo extinto, bem como seus programas, ações, dotações orçamentárias e, porventura, receitas, foram transferidas para a Sedi, à conta do Tesouro estadual.

Ou seja, o ato não somente altera, mas também desmonta a estrutura de governança anterior, excluindo o FDRMG, um instrumento articulador e estratégico para a gestão e o financiamento da política metropolitana. Isso permite, entre outras ações, aplicar recursos em programas e projetos para ações prioritárias e comuns da região, concretizando propostas do PDUI (não finalizado).[11] Com a extinção do fundo, sem previsão de recursos e/ou fontes de financiamento, a elaboração e a implementação do PDUI, para além de uma mera formalidade a ser cumprida por exigência legal, ficam totalmente dependentes de disponibilidade financeira do Tesouro estadual e contemplação em seu Plano Plurianual (PPA).

É possível afirmar que a justificativa mais plausível para a iniciativa de extinção desse fundo é a sua inoperância histórica, que, apesar de previsto desde a lei de criação da RM de Goiânia (LCE nº 27/1999), tendo como área de abrangência todos os municípios que a compõem (Decreto nº 5.192/2000), e desde então inserido no orçamento público e planejamento estadual, teve rubricas e recursos financeiros apenas simbólicos, pois chegou-se a 2020 sem que houvesse registro de qualquer movimentação de recursos financeiros em conta específica desse fundo.

Observa-se, portanto, que, apesar do detalhamento para constituição de receitas inserido na legislação que disciplina o FDRMG (Goiás, 2018), não houve registro de aporte de recursos feitos pelos entes federados integrantes da RM de Goiânia e demais entidades previstas e/ou de recursos externos. Em síntese, a engenharia lançada para a implementação da governança interfederativa nunca foi efetivada de fato. Isso coincidiu, assim, com constatações anteriores de que, embora haja na RM de Goiânia um bom arranjo institucional, na prática esse arranjo não funciona efetivamente (Ipea, 2015a; 2015b; Cunha, 2016).

Fica patente que o funcionamento do arranjo institucional que vem sendo criado desde a constituição da RM de Goiânia demanda fortalecimento, seja de instrumentos, ferramentas orçamentárias, operacional, seja dos organismos e instituições previstos para o arranjo, sobretudo de interesses de articulação entre os entes federados. Não é o desmonte da estrutura arregimentada que trará as

11. O Contrato nº 014/2014 (valor: R$ 1.882.285,71) entre o governo de Goiás e a Funape/UFG, responsável pela elaboração do PDUI da RM de Goiânia, foi interrompido em 2018, sob a alegação de indisponibilidade orçamentária: os produtos da terceira etapa do plano, entregues ao órgão gestor, chegaram a ser empenhados, mas não foram pagos; a lei do PDUI da RM de Goiânia não chegou a ser minutada para o encaminhamento à casa legislativa; e o processo ainda não foi retomado pela nova gestão estadual que assumiu em 2019.

soluções para os gigantescos problemas que se acumulam, na mesma velocidade do crescimento demográfico dessa região, que é, de longe, a mais populosa de Goiás.

Complementarmente, a análise da capacidade institucional dos municípios da RM de Goiânia impõe, ainda, que sejam revisados os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).[12] Permite-se, assim, verificar vários aspectos da realidade dos municípios da região – desde o arcabouço jurídico institucional do planejamento e desenvolvimento urbano à existência, ou não, dos instrumentos de planejamento urbano requeridos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Com relação aos dois instrumentos principais efetivados no contexto do planejamento urbano nas duas últimas décadas – o Plano Diretor Democrático (PDD) (Estatuto da Cidade) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Lei nº 11.124/2005) –, os dados da Munic mostram que:

- três municípios chegam a 2018 sem haver elaborado o plano diretor (Brazabrantes, Nova Veneza e Santa Bárbara de Goiás); e
- mais da metade dos municípios não elaboraram seus planos habitacionais (onze não possuem plano habitacional).

As informações de municípios que elaboraram seus planos diretores e o PLHIS estão ilustradas na figura 3.

Em relação ao plano habitacional, é importante mencionar que a checagem local dos dados mostra que vários municípios que participaram do processo de elaboração dos PLHIS conduzido pela Agência Estadual de Habitação (Agehab) elaboraram até a última etapa do plano, porém a informação não consta na Munic (IBGE, 2018). Isso pode evidenciar duas situações: ou concluíram o plano e não conseguiram aprová-lo pelo respectivo conselho gestor do FHIS; ou as descontinuidades das administrações locais levaram os novos gestores a ignorar o trabalho elaborado pela gestão anterior. De todo modo, essas situações precisariam ser mais bem investigadas.

Em relação ao enquadramento dos municípios da RM Goiânia aos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, pode-se afirmar que existem estruturas administrativas com vastas lacunas jurídicas e desaparelhamento técnico. Essa realidade compromete a implementação de políticas urbanas voltadas à função social da propriedade e ao direito à cidade, assim como também o adequado ordenamento territorial dos municípios.

Os dados da Munic que mais evidenciam lacunas no aparato de planejamento das gestões municipais na RM de Goiânia remetem à inexistência de lei para a regularização fundiária em doze municípios, seguida da inexistência de normas sobre

12. Os dados foram apurados na base do IBGE, a partir da Munic, alternando informações das pesquisas realizadas entre 2015 e 2018 (conforme o tema).

outorga onerosa do direito de construir, de estudo prévio de impacto ambiental e de zoneamento ecológico-econômico (ZEE). Esses três mecanismos de ordenação urbana inexistem em onze municípios, o último deles inclusive na capital. Sobre a existência ou não de legislação sobre parcelamento do solo, chama atenção que três municípios da RM de Goiânia não possuem esse instrumento: Aragoiânia, Brazabrantes e Santa Bárbara de Goiás.

FIGURA 3
RM de Goiânia: municípios que possuem plano diretor e/ou plano habitacional



Fonte: IBGE (2018).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Na leitura inversa, Abadia de Goiás, Bela Vista de Goiás, Caldazinha, Nerópolis, Senador Canedo e Trindade lideram no provimento das legislações de planejamento urbano, com resposta positiva para todas as leis colocadas à pesquisa.

As informações apresentadas no quadro 1 foram organizadas por dois critérios: se o município possui ou não legislação para cada tópico; e, em caso de existência da legislação, se ela consta no plano diretor, ou se trata de legislação específica do município.

QUADRO 1
RM de Goiânia: legislação e instrumentos de planejamento nos municípios (existência)

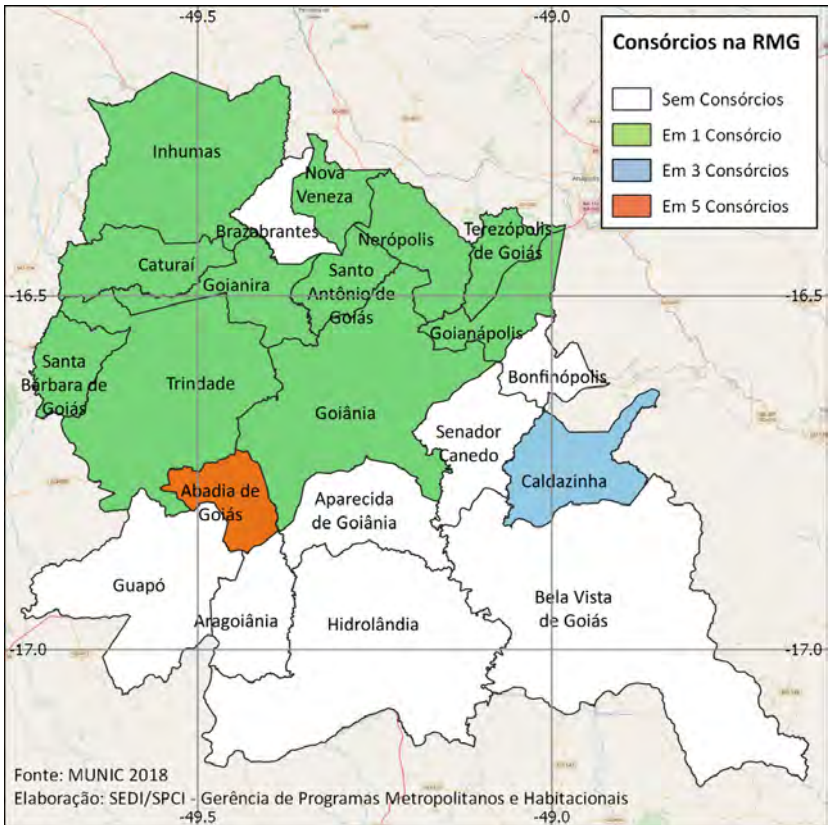
Municípios	Aeis e/ou Zeis	Perímetro urbano	Parcelamento do solo	Zoneamento ou Luos	Solo criado ou outorga onerosa	Operação urbana consorciada	Estudo de impacto de vizinhança	Código de obras	ZEE	Concessão especial para moradia	Regularização fundiária	Estudo de impacto ambiental
Abadia de Goiás[1]	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)
Aparecida de Goiânia	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não
Aragoiânia	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Sim (PD)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Não
Bela Vista de Goiás	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)
Bonfinópolis	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Não
Brazabrantes	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Caldazinha[1]	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)
Caturaí	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)
Goianápolis	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não
Goiânia	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não
Goianira	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)
Guapó	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não
Hidrolândia	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Não	Não	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Não	Não
Inhumas	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Sim (PD)	Não	Sim (PD)	Sim (PD)	Não	Não	Não
Nerópolis	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)
Nova Veneza	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Sim (LE)	Não
Santa Bárbara de Goiás	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não	Não	Não	Não	Sim (LE)	Não
Santo Antônio de Goiás[1]	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Não	Não	Sim (LE)	Sim (LE)	Não	Sim (PD)	Sim (LE)
Senador Canedo	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)
Terezópolis de Goiás[1]	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)	Não	Não	Não	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (PD)
Trindade	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (PD)	Sim (PD)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)	Sim (LE)

Fonte: IBGE (2018).
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Município criado após 1991.
Obs.: PD – plano diretor; LE – legislação específica; Aeis – área especial de interesse social; Zeis – zona especial de interesse social; Luos – Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Contudo, seguindo sentimento expressado por Borges *et al.* (2016, p. 18), ainda se referindo à análise da Munic (IBGE, 2015), os resultados gerais do estudo "causam perplexidades e estranhamentos", em razão de contrariar expectativas e discursos dominantes e não coincidir com as informações checadas localmente junto aos municípios. O exemplo mais marcante encontra-se na ausência de legislação para ZEE e o estudo prévio de impacto ambiental em Goiânia – instrumento existente e contemplado com lei específica.

Com relação aos consórcios municipais, a primeira leitura do quadro formado a partir da Munic (IBGE, 2017) registra a fragilidade de uma cultura de ações consorciadas entre as administrações municipais da RM de Goiânia: 8 entre os 21 municípios integrantes vivem um panorama institucional de completa ausência de atividades cooperativadas com os vizinhos (figura 4).

FIGURA 4
RM de Goiânia: consórcios municipais existentes



Fonte: IBGE (2018).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O sentimento de estranhamento perante os resultados encontrados pela Munic novamente vem à tona, pois não se sustentam ante as informações checadas no âmbito das legislações e dos órgãos correspondentes nos municípios. Um exemplo nesse aspecto é: há apenas um consórcio intermunicipal em Goiânia (com Abadia de Goiás, sobre transporte); os demais municípios não celebram consórcios sobre transporte coletivo, nem mesmo com Goiânia.

Cabe referir, no entanto, que, apesar das divergências, os indicadores da Munic têm grande propagação nacional como ferramenta especializada para aferição das dinâmicas urbanas e metropolitanas, especialmente no que diz respeito à governança interfederativa. Permite-se, assim, observar como se encontram as estruturas institucionais formais que estabelecem esses vínculos intermunicipais. No caso da RM de Goiânia, escolhemos analisar dois tipos de estruturas: os consórcios e conselhos, que passamos a apresentar na seção seguinte.

3 ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO DE/DAS FPICs

Ao observar os dados dos consórcios, separados por temáticas entre os municípios integrantes da RM de Goiânia, pode-se afirmar que há poucos municípios com tais estruturas institucionais de governança interfederativa. Vale destacar que, na RM de Goiânia, apenas cinco dos doze setores de gestão auscultados pela Munic (IBGE, 2015), os de maior relevância na estrutura orgânica da administração pública, são objeto de consórcios intermunicipais.

No universo de 21 municípios, 13 deles apresentam um único tipo de convênio, considerando doze temáticas que envolvem o contexto metropolitano. Importante destacar, ainda, que, enquanto algumas temáticas de consórcio foram contempladas por alguns municípios, há temáticas que não apresentam qualquer consórcio municipal e não se integram nem à governança interfederativa, nem a outro aspecto.

Na maioria dos municípios, os convênios envolvem a temática saneamento ambiental – especificamente, meio ambiente, saneamento básico, recursos hídricos e resíduos sólidos –, sendo eles: Abadia de Goiás, Caldazinha, Caturaí, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Terezópolis de Goiás e Trindade. Os dados podem ser consultados no quadro 2.

QUADRO 2
RM de Goiânia: consórcios públicos segundo a área de atuação nos municípios (existência)

Municípios	Educação	Saúde	Assistência social	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transporte	Desenvolvimento urbano	Saneamento	Gestão de águas	Manejo de resíduos sólidos
Abadia de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Aparecida de Goiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Aragoiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Bela Vista de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Bonfinópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Brazabrantes	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Caldazinha	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não	Sim
Caturaí	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Goianápolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Goiânia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Goianira	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Guapó	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Hidrolândia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Inhumas	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Nerópolis	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Nova Veneza	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Santa Bárbara de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Santo Antônio de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Senador Canedo	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Terezópolis de Goiás	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Trindade	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim

Fonte: IBGE (2017; 2018).

Outra temática contemplada, nesse mesmo universo variado, foi o transporte coletivo, que possui dois únicos representantes: Abadia de Goiás e Goiânia. Contudo, chama atenção o caso de Aparecida de Goiânia. Município com população acima de meio milhão de habitantes, apresentando grande crescimento demográfico nas últimas décadas e fazendo fronteira com cinco municípios da RM de Goiânia, incluindo o polo, com quem mantém intensa conurbação, consta na Munic sem registrar um único consórcio intermunicipal.

O município de Aparecida de Goiânia é o único que possui estrutura institucional formal nessa FPIC, estando vinculada à governança interfederativa, materializada na relação de mobilidade entre o município e a região metropolitana.

No levantamento de dados locais, outras situações concretas não captadas pela Munic são reveladas: o Consórcio da Associação dos Municípios do Alto Meia Ponte e Adjacentes (Amampa), composto por municípios da RM de Goiânia e outros adjacentes à Grande Goiânia; e o Consórcio Intermunicipal Brasil Central, composto por um total de 36 municípios, incluindo Aparecida de Goiânia, com objetivos e competências relacionadas às FPICs de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.[13]

A FPIC de recursos hídricos é contemplada em outras duas iniciativas consorciadas na RM de Goiânia: o Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Ribeirão João Leite (Decreto nº 5.704, de 27 de dezembro de 2002), que teve aporte de recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fema) e previa o uso de recursos de compensação ambiental da Ferrovia Norte-Sul (EF-151) (não efetivado); e o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (Lei Municipal de Goiânia nº 8.078, de 27 de dezembro de 2001).

Na temática relacionada ao meio ambiente, considerou-se o Coletivo Educador uma estrutura institucional que vincula e integra os municípios de Goiânia e Hidrolândia à RM, logo à governança interfederativa (quadro 3).

13. As informações sobre o Consórcio Amampa, inclusive seu estatuto popular, estão disponíveis em: <http://amampa.org.br/consorcio-amampa>.

QUADRO 3
RM de Goiânia: conselhos nos municípios (existência)

Municípios	Conselho Municipal de Habitação	Conselho Gestor do Fundo de Transporte	Coletivo Educador – meio ambiente
Abadia de Goiás	Sim	-	Não
Aparecida de Goiânia	Sim	Conselho gestor próprio	Não
Aragoiânia	Sim	-	Não
Bela Vista de Goiás	Sim	-	Não
Bonfinópolis	Sim	-	Não
Brazabrantes	Não	-	Não
Caldazinha	Sim	-	Não
Caturaí	Não	-	Não
Goianápolis	Não	-	Não
Goiânia	Sim	-	Sim
Goianira	Sim	-	Não
Guapó	Não	-	Não
Hidrolândia	Não	-	Sim
Inhumas	Não	-	Não
Nerópolis	Sim	-	Não
Nova Veneza	Não	-	Não
Santa Bárbara de Goiás	Não	-	Não
Santo Antônio de Goiás	Não	-	Não
Senador Canedo	Não	-	Não
Terezópolis de Goiás	Não	-	Não
Trindade	Não	-	Não

Fonte: IBGE (2017).

No caso de conselhos e associações, pouquíssimos municípios apresentaram relação com estrutura institucional formal ligada à governança interfederativa. Cerca de 50% dos municípios possuem conselho municipal de habitação – pela ordem estratégica, uma relação mantida via estado, já que a maioria dos recursos para o desenvolvimento dessa política urbana advém desse ente federado.

De modo geral, a realidade observada, com base nos dados da Munic, mostra uma incipiente atuação consorciada na RM de Goiânia, em prejuízo ao desenvolvimento e à gestão de políticas públicas de interesse comum. Os conselhos são instâncias políticas importantes para a governança metropolitana, que fazem com que os demais poderes constituídos, Legislativo e Executivo, justifiquem publicamente suas ações e decisões, ou a ausência delas. Contudo, assim como

nos outros aspectos, a análise do quadro apurado pela Munic causa alguns estranhamentos, vislumbrando lacunas importantes: caso da ausência do Compur de Goiânia, com atuação bastante proativa.

4 AS LACUNAS E DESCONEXÕES

Os processos de construção de instrumentos de planejamento envolvem uma hierarquização, exemplo do Estatuto da Cidade, revelando nuances, divergências e, em menores proporções, convergências entre interesses que contemplam a coletividade – conflitos esses que foram solucionados com a promulgação do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Tais divergências continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo após advento da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), capaz de redefinir papéis para a União, os estados e os municípios, incluindo regiões. Não raro, evidenciam-se conflitos de autoridades e indefinições de competências e responsabilidades, instituindo uma tônica de fragilidade na institucionalização das RMs.

No caso das políticas públicas metropolitanas, é possível observar que as demandas de planejamento urbano específicas de municípios, como a obrigatoriedade na elaboração de planos diretores e demais legislações urbanísticas específicas, responsabilizam o município pela organização espacial de seu território e vinculam o repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município. A questão do financiamento para o desenvolvimento metropolitano não foi solucionada com as possibilidades criadas pelo Estatuto da Metrópole, como bem demonstrou Costa (2018) em sua análise – uma vez que, na sua maioria, os instrumentos de financiamentos previstos remetem às modalidades que dependem de projetos de investimentos específicos a serem propostos pelos municípios metropolitanos, para execução por meio de parcerias público-privadas (PPPs), operação urbana consorciada, consórcios públicos, compensação por serviços ambientais, entre outros.

A demanda por articulação intermunicipal e implementação de uma estrutura de governança compartilhada é crescente na RM de Goiânia, em vista dos problemas comuns evidenciados pelos seus municípios integrantes, em especial aqueles em processos intensos de conurbação, pois apresentam dinâmicas que extrapolam os limites territoriais.

Conforme Borges *et al.* (2016), em relatório sobre o estado da arte da gestão, que compôs o diagnóstico elaborado no âmbito do PDUI da RM de Goiânia, a relação de temas e problemas na região, englobados na ordem de questões metropolitanas, faz-se rapidamente extensa: conflitos por demarcação de territórios a entraves estruturais à vida nos bairros pobres, como os frequentes e

previsíveis ciclos de desabastecimento de água tratada; aumento da criminalidade e da violência, que impõe rotinas de insegurança e medo nas cidades; crescentes *deficit* de moradia e infraestrutura urbana; devastação de áreas verdes e agressões aos recursos hídricos; transtornos com o trânsito, mobilidade e precariedade do transporte público; carências na rede de saúde pública, com sobrecarga no atendimento disponibilizado no polo metropolitano; entre outros.

No entanto, as informações apresentadas com base nos dados da Munic e checagem local, evidenciam que as lacunas administrativas na RM de Goiânia, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano.

De modo geral, observa-se baixa execução dos mecanismos propostos para assegurar a implementação da governança interfederativa nessa RM. Embora a LCE nº 139/2018 tenha previsto uma arrojada estrutura institucional, essa estrutura não foi implementada e/ou vem sendo desmontada – a exemplo da extinção do FDRMG pela LCE nº 154/2020. Ou seja, fica evidente que a edição de normas gerais não é suficiente para assegurar a implementação de uma governança compartilhada na RM de Goiânia, como determina o ordenamento legal.

Apesar de alguns estranhamentos nas informações apuradas pela Munic, em vista de situações não confirmadas na checagem local de informações, como observaram Borges *et al*. (2016), os dados evidenciam incipiente capacidade institucional dos municípios da RM de Goiânia.

Especialmente quanto à existência, ou não, dos instrumentos de planejamento urbano requeridos pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), destacam-se algumas situações que revelam grandes lacunas no aparato de política urbana das gestões municipais: três municípios chegaram a 2018 sem haver elaborado seu plano diretor (Brazabrantes, Nova Veneza e Santa Bárbara de Goiás); mais da metade dos municípios não elaboraram seus planos habitacionais (onze não têm plano habitacional); não existe lei para a regularização fundiária em doze municípios; outros onze municípios não contam com normas sobre outorga onerosa do direito de construir, de estudo prévio de impacto ambiental e de ZEE; e três municípios não têm legislação sobre parcelamento do solo (Aragoiânia Brazabrantes e Santa Bárbara de Goiás).

Com relação aos consórcios intermunicipais na RM de Goiânia, 8 entre os 21 municípios integrantes vivem um panorama institucional de completa ausência de atividades cooperativadas com os vizinhos; de um universo de 21 municípios, 13 apresentam um único tipo de convênio, considerando doze temáticas que envolvem o contexto metropolitano. Ou seja, há temáticas que não são contempladas com nenhum consórcio municipal e não se inserem na governança interfederativa em nenhum outro aspecto.

Na maioria dos municípios, os convênios envolvem as temáticas saneamento ambiental e transporte coletivo (embora a Munic aponte a existência de dois únicos representantes: Abadia de Goiás e Goiânia). Contudo, na checagem local de informações, verifica-se a existência de outros consórcios, como: Amampa; Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental da Bacia do Ribeirão João Leite (Decreto nº 5.704/2002); e Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte (Lei Municipal de Goiânia nº 8.078/2001).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O transbordamento entre municípios metropolitanos trouxe consigo novas dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, exigindo novas formas de planejar e gerir essas regiões. Vale ressaltar que o sentido da governança interfederativa tem nas FPICs a ferramenta essencial para a articulação de todos esses aspectos, pois guarda em si o potencial de compartilhar responsabilidades, resoluções e ações entre os entes federados sob a condição de RM.

Todavia, no caso da RM de Goiânia, o aparato normativo, lançado com a LCE nº 139/2018, objetivando a criação de uma estrutura de governança interfederativa na região, lançando mão de novos instrumentos e propondo integrar aqueles já existentes, teve baixa implementação. Além disso, em anos recentes, vem sendo desmantelado, a exemplo da extinção do FDRMG, com a publicação da LCE nº 154/2020.

Fica patente que o funcionamento do arranjo institucional que vem sendo criado desde a constituição da RM de Goiânia demanda fortalecimento, seja de instrumentos, ferramentas orçamentárias, operacional, seja de organismos e instituições previstas, sobretudo de interesses de articulação entre os entes federados. Não é o desmonte da estrutura arregimentada que trará as soluções para os gigantescos problemas que se acumulam na mesma velocidade do crescimento demográfico desta região, que é, de longe, a mais populosa de Goiás.

Além disso, é possível observar que as lacunas administrativas na RM de Goiânia, consequência do pacto federativo, tal qual no quadro nacional, limitam a governança interfederativa e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do espaço metropolitano. É evidente a existência de demandas, temores e desafios a serem vencidos, tais como: a autonomia municipal, a compensação ambiental, a penúria econômica, o controle social, a desistência social, a descrença política e o uso do solo/expansão urbana.

No entanto, vislumbra-se que as limitações, evidenciadas na análise das condições da governança interfederativa na RM de Goiânia, podem ser vencidas com o fortalecimento da gestão compartilhada, com a divisão de

ações e a cooperação de iniciativas para a resolução dos problemas comuns aos municípios, pactos setoriais, e com a articulação entre legislativos municipais e estadual.

É imperativo que o gestor responsável pela formulação e execução de políticas públicas, seja ele municipal ou estadual, tenha a visão de gestão integrada de tais políticas como a grande mola impulsionadora para solucionar os problemas existentes dentro do território metropolitano. É fundamental que o Codemetro, o órgão colegiado responsável pela formulação e execução das políticas metropolitanas, seja ativo e fortalecido para que tenha um resultado eficiente e eficaz, buscando assegurar o aporte financeiro necessário para a implementação das políticas públicas e a manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Enfim, a necessidade do momento está posta, o desafio está lançado nas mãos dos gestores governamentais, técnicos e pesquisadores da área, e são necessários imperiosos esforços teóricos, empíricos, conceituais e metodológicos, para compreender a lógica e não lógica que regula as RMs, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território, os agentes e os atores sociais que produzem o espaço metropolitano.

REFERÊNCIAS

BORGES, P. C. *et al*. **Relatório Estado da Arte da Gestão**: Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Goiânia. Goiânia: Funape/UFG, 2016.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015.

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **Quarenta anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

CUNHA, D. F. Institucionalização metropolitana e ausência de ação política para governança na região metropolitana de Goiânia. **GeoTextos**, v. 12, n. 2, p. 87-106, dez. 2016.

GOIÁS. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a região metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. **Diário Oficial**, 22 jan. 2018. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101126/lei-complementar-139>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades (Regic) 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

_____. **Pesquisas de Informações Básicas Municipais (Munic)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: arranjos institucionais de gestão metropolitana (componente 1). Região metropolitana de Goiânia. Ipea: Rio de Janeiro, 2015a. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil**: análise comparativa das funções públicas de interesse comum (componente 2). Região metropolitana de Goiânia. Ipea: Rio de Janeiro 2015b. (Relatório de Pesquisa).

MENESES, M. R.; SCHAVARSBERG, B. Limites e desafios na construção da política urbana na região metropolitana de Goiânia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., Natal, 2019. **Anais**... Natal: Anpur, 2019.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al*. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

SOUZA, M. L. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática socioespacial das metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

TEIXEIRA, R. A. **Município de Inhumas**: com eira e sem beira no descompasso da metrópole. 2012. Tese (Doutorado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BORGES, E. M. O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMG. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18., 2019, Natal. **Anais**... Natal: UFRN, 2019.

_____. **Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia**: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Curitiba: Editora Appris, 2020.

BORGES, E. M.; MENESES, M. R.; BARREIRA, C. C. A. M. A experiência de elaboração do PDUI da região metropolitana de Goiânia: desafios da implementação do estatuto da metrópole. *In*: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 2018, Rio de Janeiro. **Anais**... Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

CUNHA, D. F. **Instituição da região metropolitana de Goiânia** – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

GOIÁS. Gabinete Civil da Governadoria. Superintendência de Legislação. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999. Cria a região metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas. **Diário Oficial**, 20 jan. 2000. Disponível em: <http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_complementares/1999/lei_complementar_n27.htm>.

_____. Lei Complementar nº 154, de 30 de janeiro de 2020. Revoga os dispositivos legais que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial**, 31 jan. 2020. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/101141/lei-complementar-154>.

IMB – INSTITUTO MAURO BORGES DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Regiões de planejamento do estado de Goiás**. Goiás: Segplan, 2013.

CAPÍTULO 4

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE: AVANÇOS, DESAFIOS E DESCOMPASSOS PARA A GOVERNANÇA METROPOLITANA

Rosanne L. J. Heidrich[1]
Heleniza Campos[2]
Lizandro Lui[3]

1 INTRODUÇÃO

Os arranjos institucionais são componentes fundamentais para promover uma governança das metrópoles brasileiras mais sensível às necessidades políticas, econômicas e sociais desses espaços tão complexos. Este capítulo tem como objetivo discutir o desenvolvimento dos arranjos institucionais na região metropolitana (RM) de Porto Alegre e os desafios existentes nesse contexto social. Além disso, há aqui o esforço em apresentar e descrever tais arranjos e desenvolver algumas análises sobre o tema.

A RM de Porto Alegre foi instituída oficialmente na década de 1970, pela Lei Complementar (LC) nº 14, de 1973. À época, por essa mesma lei, em função da centralização do poder de viés ditatorial, foram criadas as oito primeiras RMs no país. No entanto, ao final da década de 1980, o movimento de redemocratização em curso no Brasil, legitimado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, produziu a reformulação dos arranjos de gestão que estavam em funcionamento, resultando na transferência do poder de criação e gestão das RMs aos governos estaduais.

Essa transformação produziu rapidamente a ampliação do número de municípios incorporados à RM de Porto Alegre, que passaram dos quatorze iniciais para os atuais 34 municípios. Entretanto, em termos da sua gestão, ainda há um conjunto de fragilidades que impedem o desenvolvimento de uma governança metropolitana eficiente. É preciso apontar que, nos anos recentes,

1. Analista de planejamento, orçamento e gestão da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Seplag) do Rio Grande do Sul. *E-mail*: <rosanne.lipp@ufrgs.br>.

2. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). *E-mail*: <heleniza.campos@ufrgs.br>.

3. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <lizandro.lui@ipea.gov.br>.

não foram produzidos esforços efetivos para incorporar nessa região as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole, instituído pelo governo federal em 2015. Avalia-se que esta normativa tem por objetivo reverter a ausência da atuação interfederativa na RM de Porto Alegre, reunindo os municípios, o estado e os atores representantes da sociedade organizada, a fim de definir diretrizes de gestão para as funções públicas de interesse comum (FPICs) nessas localidades.

Desse modo, se faz importante a identificação, na RM de Porto Alegre, de estruturas interinstitucionais e interfederativas – tais como comitês, associações, conselhos, consórcios ou outros arranjos – que sejam relacionadas à gestão e ao planejamento de FPICs.[4] A identificação de tais arranjos permite a avaliação das estruturas de gestão compartilhada, com repercussão no âmbito do espaço regional metropolitano, as quais poderão apoiar o desenvolvimento da governança interfederativa na região.

Na região se encontram arranjos que resultaram de diferentes processos políticos, do tipo *bottom-up* ou *top-down*.[5] Os que resultam deste último deram origem às primeiras RMs do país, tal como foi o caso da RM de Porto Alegre, enquanto os que provêm do primeiro, conforme será visto, foram criados a partir da iniciativa de agentes locais.

Este estudo visa relacionar, descrever e caracterizar as estruturas institucionais presentes na RM de Porto Alegre a fim de averiguar sua possível contribuição para a gestão e o planejamento, sobretudo no âmbito das políticas públicas, as quais tenham rebatimento no espaço metropolitano, sejam relacionadas às FPICs e contemplem relações interfederativas entre municípios metropolitanos. Portanto, esta exposição não esgota a descrição de todas as funções públicas de interesse para a gestão metropolitana, mas explora aquelas em que se verifica a atuação e participação efetiva de diferentes atores e maior repercussão para a gestão e o planejamento do espaço metropolitano. Serão considerados também os espaços institucionais formais já consolidados e que contemplam relações interfederativas, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs), os consórcios intermunicipais, os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, as associações de municípios e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). É importante apontar que muitas destas estruturas institucionais se sobrepõem ao espaço da RM de Porto Alegre, mas nem sempre seus limites coincidem ou são circunscritos aos limites dessa região. Assim, em alguns casos, seus objetivos direcionam soluções que não incluem toda a região e, em outros, afetam parcialmente a RM de Porto Alegre. Além disso, faz-se importante registrar que nem todos os Conselhos Estaduais de Políticas Públicas de interesse

4. As FPICs podem ser definidas pelas RMs em seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUIs), conforme o art. 2º, inciso II, da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

5. *Top-down* e *bottom-up* são modelos de implementação das políticas públicas (Rua e Romanini, 2013).

para esse espaço metropolitano estão ativos atualmente, como é o caso do Conselho Estadual das Cidades, inativo no Rio Grande do Sul desde o final de 2015.

Este capítulo compreende três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, são descritos os arranjos relacionados às questões ambientais (com foco no saneamento) e à mobilidade (com ênfase no transporte coletivo de passageiros). Na terceira seção, faz-se um detalhamento das estruturas políticas e administrativas criadas pelos municípios no âmbito da RM, como as associações de municípios, os consórcios intermunicipais e os Coredes. Os Coredes foram instituídos pelo governo estadual e implementados pelos municípios em 28 regiões do estado, incluindo a RM. Argumentaremos que essas organizações apresentam um caráter *bottom-up*, ou seja, foram criadas, ou implementadas, pelos atores locais para lidar com as demandas da região.

A quarta seção aborda a criação de uma nova governança metropolitana, anterior à instituição do Estatuto da Metrópole, e a descontinuidade da sua implementação no período subsequente. Essa estrutura de governança surgiu por meio de um processo do tipo *bottom-up*, ocorrido entre 2010 e 2012, por iniciativa da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Granpal), que mobilizou o governo do estado e os demais municípios metropolitanos em torno do tema. A descontinuidade da implementação dessa governança na RM de Porto Alegre, sobretudo a partir de 2015, devido às diretrizes definidas pelo Estatuto da Metrópole, somada à ausência de coordenação ou integração entre as diversas estruturas institucionais que atuam simultaneamente na região, poderia revelar uma fragmentação institucional, e até mesmo espacial,[6] e indicar uma relação entre essa fragmentação e o desinteresse político (Ribeiro, 2004, p. 23).

Nas considerações finais, procuramos realizar uma avaliação das contribuições, lacunas e possibilidades que essas estruturas institucionais oferecem para o desenvolvimento da gestão e do planejamento compartilhado na RM de Porto Alegre.

2 ARRANJOS RELACIONADOS ÀS FPICs DE SANEAMENTO E MOBILIDADE

2.1 Sobre as estruturas institucionais relacionadas à FPIC de saneamento

É possível constatar que as estruturas institucionais relacionadas ao Sistema Estadual de Proteção Ambiental (Sisepra), presentes na RM de Porto Alegre, se desenvolveram ao longo das últimas décadas e se mantêm atuantes desde sua

6. A precária, ou mesmo ausente, gestão do espaço metropolitano acentuaria as diferenças espaciais, ampliando a fragmentação socioespacial, o que refletiria nas condições de vida da população (Lacerda, Zancheti e Diniz, 2000; Lacerda, 2012).

criação. Tais estruturas incluem a participação de diferentes atores representantes da sociedade, sejam os que participam dos CBHs das cinco bacias hidrográficas[7] localizadas na região, sejam os que atuam em entidades ambientais[8] criadas por processos do tipo *bottom-up*.

De acordo com o propósito da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), os CBHs devem ser a instância-base de uma nova forma de fazer política: descentralizada por bacia hidrográfica e contando com a participação dos poderes públicos, dos usuários e das organizações da sociedade civil. No caso do Rio Grande do Sul, a participação social é garantida nos referidos comitês. No que concerne aos rios de domínio desse estado, as vagas para participar dos CBHs e o direito ao voto nas decisões das assembleias são distribuídos na seguinte proporção: 40% ao grupo de representação da população da bacia; 40% aos grupos de usuários; e 20% ao grupo de representantes dos órgãos da administração direta federal e estadual.

Assim, é possível observar que os temas relacionados ao meio ambiente, que envolvem a preservação da própria vida, permitem "a vibração da vida associativa", tal como citado por Putnam (2006, p. 101) ao investigar os indicadores do civismo na Itália. Para esse autor, as associações da comunidade são um indicador da cidadania, que "se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos" (*idem, ibidem*).

Entretanto, nas legislações de criação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), do Conselho de Recursos Hídricos (CRH) e do Conselho Estadual de Saneamento (Conesan), se observa a ausência de representantes do Conselho das Cidades e do Conselho da Habitação, ou de conselhos relacionados ao desenvolvimento regional, tal como os Coredes, e de representantes do órgão de planejamento metropolitano. Argumenta-se que tais atores teriam o potencial de contribuir para a necessária intersetorialidade entre as políticas ambientais e as definições para o uso e a qualidade do espaço regional metropolitano. O preenchimento de tais lacunas na composição dos conselhos[9] contribuiria para definir diretrizes para a gestão dos usos do solo, diminuindo a contínua pressão sobre o uso do espaço, sobretudo considerando que a RM de Porto Alegre integra a região de maior densidade populacional do estado.

---

7. As bacias hidrográficas na RM de Porto Alegre são: Baixo Jacuí, rio Caí, rio Gravataí, lago Guaíba, rio dos Sinos e Litoral Médio. Elas representam unidades básicas de planejamento e gestão, observando aspectos de uso e ocupação do solo, de acordo com o art. 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989.

8. Entre essas entidades, estão: Igré (de 2003), Associação Amigos do Meio Ambiente (AMA Guaíba) (de 1990) e Unidade de Proteção do Ambiente Natural (Upan) (de 1971).

9. A representação dos municípios se dá pela participação da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e da Secretaria de Obras, Saneamento e Habitação do estado, ambas de caráter executivo.

2.1.1 Consórcio de saneamento na RM de Porto Alegre: Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Pró-Sinos)

A criação do Pró-Sinos está relacionada ao desastre ambiental[10] ocorrido em 2006, no rio dos Sinos, que ocasionou a morte de 90 t de peixes, e motivou a mobilização inicial de doze dos municípios localizados na bacia hidrográfica do rio dos Sinos para a sua recuperação ambiental por meio de ações de saneamento. Trata-se de um consórcio interfederativo,[11] o primeiro implementado nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007, fundado em 16 de agosto de 2006. É um órgão executivo das ações, dos projetos e dos programas voltados ao saneamento básico da bacia do rio dos Sinos e as suas finalidades incluem: defender, ampliar e promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade administrativa, técnica e financeira dos serviços públicos de saneamento básico nos municípios que integram o consórcio. As suas relações internas e com os entes a ele consorciados (municípios) são regidas por meio de Contrato de Consórcio e Contrato de Estatuto. Os prefeitos municipais são as autoridades que decidem e conduzem as ações do consórcio, voltadas a beneficiar diretamente as cidades e a região da bacia do rio dos Sinos.

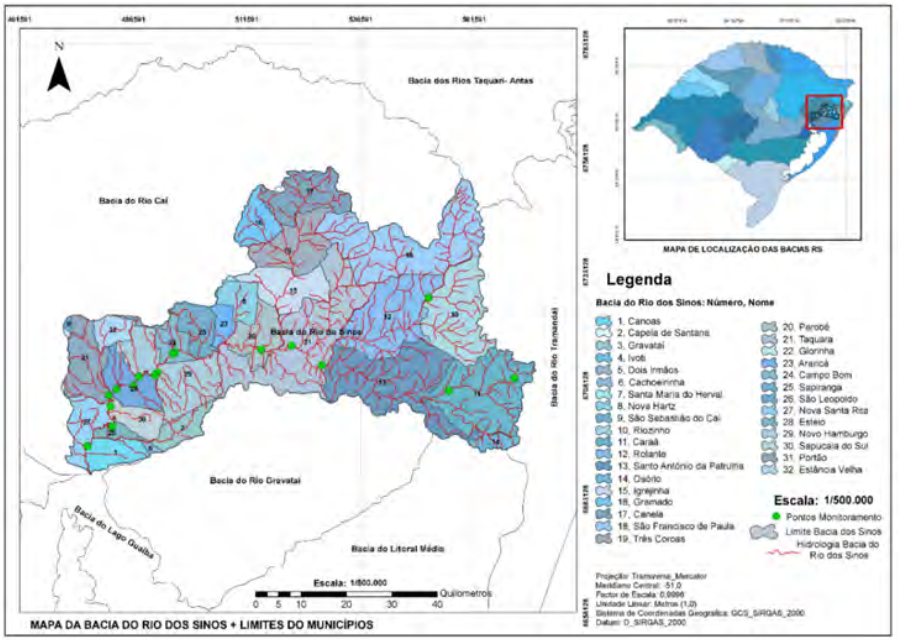
De um total de 32 municípios localizados na bacia hidrográfica dos Sinos (mapa 1), participam do consórcio 28 municípios e, entre estes, 21 são integrantes da RM de Porto Alegre: Araricá, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Esteio, Igrejinha, Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Taquara.

O Pró-Sinos, por meio do Convênio nº 040/2007, junto ao Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), foi responsável pela elaboração do Plano da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Plano Sinos). O plano foi conduzido pelo Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Comitesinos) e aprovado em 2014. Atualmente, o comitê realiza o Processo Gerencial de Efetivação do Plano de Bacia (Progefe).

10. As principais causas do desastre foram posteriormente apontadas como sendo: os efluentes dos resíduos industriais e o alto índice de esgoto sanitário doméstico não tratado, que causaram a degradação ambiental do rio dos Sinos.

11. Todos os entes federados que assinaram o protocolo de intenções à época da criação do Pró-Sinos poderão vir a integrá-lo (tal como o estado do Rio Grande do Sul e a União).

MAPA 1
Bacia do rio dos Sinos: municípios, meios hídricos e pontos de monitoramento (2019)



Fonte: Sistema de Acompanhamento Integrado dos Dados da Qualidade de Água do Sinos (QualiSinos).
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).

Além da confecção de peças de planejamento, ação comum na rotina de um consórcio público no Brasil (Lui, 2019), o Pró-Sinos também criou uma agência de regulação. Nesse sentido, o consórcio inova institucionalmente na medida em que realiza ações de escopo que vão além da esfera executiva. A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (Agesan),[12] fundada no final de 2018, foi proposta pelo Pró-Sinos para a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico. Participam dessa agência dezesseis municípios, entre os quais catorze fazem parte da RM de Porto Alegre.

2.2 Sobre as estruturas institucionais relacionadas à FPIC de mobilidade

A política de transporte de passageiros na RM é definida pelo Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), e o seu órgão deliberativo e normativo é o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM), de acordo com a Lei nº 11.127/1998 e o Decreto nº 39.185/1998. O SETM inclui: i) as linhas intermunicipais que

12. Disponível em: <http://www.prosinos.rs.gov.br/noticias/3703-agesan-sera-instalada-dia-19-de-dezembro>.

operam mercados metropolitanos por um ou mais itinerários ou variantes, com um ou mais terminais na origem e no destino dentro da RM; ii) as linhas de integração, tanto modal como intermodal, com função intermunicipal; e iii) os serviços ou rotas intermunicipais. O planejamento, a coordenação, a fiscalização e a gestão do SETM cabem à Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan).

A integração tarifária entre os modais de transporte e entre os consórcios de empresas concessionárias dos serviços de transportes de passageiros na RM de Porto Alegre vem sendo instituída desde 2007, por meio do Sistema de Bilhetagem Eletrônica, implantado sob responsabilidade de um Consórcio Gestor da Bilhetagem Metropolitana. A integração tarifária já ocorre entre: i) os consórcios de empresas que detêm a concessão do serviço de transporte de passageiros na capital, por meio do bilhete de transporte integrado (TRI); ii) as empresas integrantes da Associação dos Transportadores Intermunicipais Metropolitanos de Passageiros (ATM), que realizam o transporte intermunicipal, por meio do bilhete TEU; iii) os modais ferroviário (Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – Trensurb) e aquaviário (CatSul), que estão integrados ao modal rodoviário pelo bilhete TEU; e iv) as linhas da capital, que por meio do bilhete TRI estão integradas aos modais ferroviário (Trensurb) e aquaviário (CatSul).

Estudos demonstram a ociosidade de ocupação de coletivos oriundos de algumas cidades da RM que têm como destino a cidade de Porto Alegre; eles apontam que esse fenômeno resulta em prejuízo para o trânsito e encarece o preço das passagens. Assim, um plano de ações de interligação dos ônibus municipais e metropolitanos vem sendo apresentado à ATM, pela Metroplan, para a operação integrada do sistema de transporte coletivo na região.

Observa-se que o transporte intermunicipal de passageiros por meio do modal ferroviário vem integrando os mesmos municípios, no eixo sul-norte, entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, apesar da inclusão de muitos municípios em outras direções da RM de Porto Alegre. Fora desse eixo, continua sendo o modal rodoviário o principal meio de transporte da população entre os municípios, com exceção da ligação aquaviária entre Porto Alegre e Guaíba. Ainda, a capital se mantém como o nó central do transporte rodoviário, de passageiros e de cargas, pois nela se cruzam duas importantes rodovias, a BR-116 e a BR-290, o que somado à ausência de um metrô urbano produz impactos negativos no trânsito e na qualidade do ar da região.

Quanto ao modal aquaviário, não foram ainda implementados os estudos já realizados pela Metroplan para o aproveitamento da navegabilidade oferecida pelo Delta do Jacuí, que permitiria integrar a capital aos municípios às margens

do lago Guaíba ou, mais ao sul, junto à lagoa dos Patos.[13] Também não foram implementadas as ações previstas nos estudos da Prefeitura de Porto Alegre para criar linhas de transporte aquaviário, permitindo o transporte da população entre as ilhas da Pintada e Grande dos Marinheiros[14] e o centro da cidade.

3 ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E CONSELHOS REGIONAIS NA RM DE PORTO ALEGRE

3.1 Associações e consórcios municipais

Em 1976, as dezessete associações de municípios existentes no Rio Grande do Sul criaram a Famurs, em defesa de ideias como municipalismo e descentralização. Em 1988, ela passou a ser entidade de utilidade pública, de acordo com a Lei nº 6.206/1988, e, posteriormente, foi reconhecida como representante oficial dos municípios do Rio Grande do Sul pela Lei nº 10.114/1994.

Todos os municípios da RM de Porto Alegre, por meio de suas respectivas associações municipais, participam da Famurs. Atualmente, há cinco associações de municípios que se superpõem no espaço dessa região e que se organizam também em outros arranjos e constituem consórcios. Contudo, é possível constatar que, embora as associações incluam municípios metropolitanos, elas nem sempre têm o seu foco direcionado à RM enquanto unidade territorial político-administrativa. Isso se deve ao fato de que além de incluírem vários outros municípios que não pertencem à RM, seus interesses se voltam às suas especificidades regionais. A exceção, nesse sentido, está no trabalho desenvolvido pela Granpal, que tem todos os seus catorze municípios incluídos na RM de Porto Alegre. O mapa 2 apresenta as associações que são integradas por municípios metropolitanos.

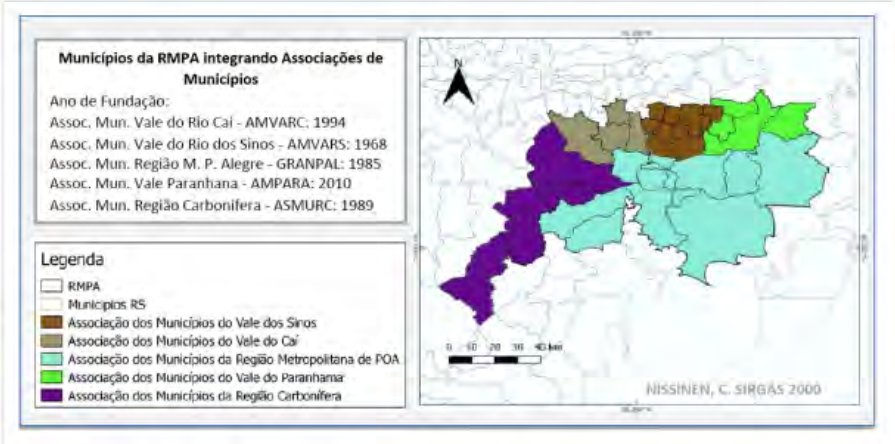
As associações de municípios, ainda que constituam arranjos interfederativos regionais, integrando municípios limítrofes em torno de interesses comuns, têm sua origem no movimento municipalista e visam ao fortalecimento da gestão municipal, tal como descrito no *site* da Famurs,[15] que reúne as 27 associações atualmente existentes no estado, as quais congregam os 497 municípios gaúchos.

13. Região do estado conhecida como Costa Doce, uma das regiões turísticas do Rio Grande do Sul. Mais informações estão disponíveis em: <https://www.turismo.rs.gov.br/regiao/43/regiao-costa-doce>.

14. Essas ilhas são as mais habitadas do bairro Arquipélago (5.061 habitantes), que é constituído por um conjunto de dezesseis ilhas no Delta do Jacuí.

15. Disponível em: <https://famurs.com.br/>.

MAPA 2
RM de Porto Alegre: associações de municípios (2019)



Fonte: Famurs, 2019. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>.
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).

Elas correspondem às estruturas produzidas por processos do tipo *bottom-up* e, apesar de terem sua origem na ênfase da valorização da descentralização política e no municipalismo, verifica-se que, a partir da criação dos consórcios, elas se voltaram para a gestão de ações de interesse regional, incluindo, entre seus objetivos, a execução de um conjunto de políticas que são de interesse dos atores políticos regionais. O associativismo se mantém ativo pela participação dos prefeitos em reuniões que visam à ampliação do espaço político, junto às esferas de governo estadual e federal, em busca de apoio aos projetos de interesse comum.

É possível constatar, no entanto, que as associações de municípios ainda valorizam muito a sua dimensão territorial, definida pelos limites do conjunto de seus municípios. Prova disso é o fato de que na RM de Porto Alegre se encontram dois consórcios que têm objetivos similares, o Consórcio dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (CM-Granpal) e o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CP Sinos), os quais foram criados por duas associações de municípios limítrofes, a Granpal e a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (Amvars).

3.1.1 Granpal

A Granpal, criada em 1985, reúne atualmente quinze municípios, dos 34 municípios da RM de Porto Alegre. São eles: Alvorada, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa

Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, Sapucaia do Sul, Triunfo e Viamão. De acordo com a informação divulgada em seu *site*,[16] esse conjunto representa 25% do eleitorado, 26% da população do estado, aproximadamente 75% da população da RM e um terço do produto interno bruto (PIB) gaúcho.

A Granpal surgiu como uma reação dos prefeitos à extinção do então Conselho Metropolitano de Municípios (CMM) da região, quando da publicação da LC nº 14/1973. Ao instituir a organização das RMs, a lei levou ao esvaziamento de uma associação preexistente que tinha por objetivo o desenvolvimento da RM de Porto Alegre. Constata-se esse fato porque a LC introduziu o Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo em substituição ao CMM. Uma sucessão de ações na época conferiu aos prefeitos um papel meramente consultivo e impôs dificuldades de obter recursos para os municípios. Além disso, os prefeitos foram forçados a apresentar suas demandas diretamente ao governo federal em Brasília, favorecendo o desenvolvimento do municipalismo e esvaziando seu interesse no fortalecimento da gestão integrada da RM. Tais aspectos estimularam a criação da Granpal, em julho de 1985.

3.1.2 CM-Granpal

Em 2009, os prefeitos dos municípios que integram a Granpal assinaram um Termo de Cooperação com o objetivo de criar um instrumento que possibilitasse buscar soluções conjuntas para problemas comuns aos municípios da região. Desta iniciativa resultou o processo de constituição do CM-Granpal, que teve seu Protocolo de Intenções firmado pelos prefeitos dos municípios da Granpal em julho de 2010, nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007. O consórcio é considerado uma pessoa jurídica de direito público, do tipo associação pública, de natureza autárquica, e integra a administração indireta de todos os entes consorciados. O presidente da Granpal constitui-se também o presidente do consórcio, de acordo com o art. 2º do seu estatuto. Atualmente, quinze dos seus dezesseis municípios são metropolitanos.

Os municípios que integraram o consórcio da Granpal definiram, inicialmente, como áreas prioritárias: a qualificação da saúde, a segurança, a mobilidade, os resíduos sólidos e o turismo. Estas são políticas públicas que apresentam questões comuns aos municípios integrantes da Granpal, e a análise das normas estabelecidas na legislação federal e estadual seria prioritariamente objeto de trabalho conjunto das administrações municipais, para o planejamento de ações na promoção do desenvolvimento das cidades. Ainda, para o alcance dos seus objetivos, o CM-Granpal "exercerá as atividades de regulação, fiscalização e planejamento dos serviços públicos, em nome dos municípios consorciados"

16. Disponível em: <http://granpal.com.br/site/>.

(Granpal, 2018, p. 5). Assim, ainda que, atualmente, o consórcio se direcione à aquisição de bens e materiais de consumo, via licitações do tipo pregão, a fim de alcançar a economia de escala na aquisição de itens de consumo comuns aos municípios, seu estatuto foi definido de modo a permitir a ampliação das suas ações em direção à gestão das FPICs de interesse da região.

3.1.3 Amvars

A Amvars é composta por dezoito municípios, entre eles, nove metropolitanos, os quais representam 20% da população da RM de Porto Alegre, são eles: Campo Bom, Estância Velha, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Dois Irmãos, Ivoti, Nova Hartz e Araricá.

Essa associação é uma das mais antigas do estado e foi fundada em 1968, anteriormente à criação das RMs no país. Tem como ponto importante a integração da cultura germânica, que promove uma identidade cultural comum entre os municípios. Portanto, ainda que a região seja uma das mais industrializadas do estado, ela mantém valorizadas as tradições culturais herdadas da cultura alemã, que favorecem a identidade e o turismo local. Recentemente, em 2016, foi criado o CP Sinos.

3.1.4 CP Sinos

O CP Sinos foi criado com a intenção de oferecer soluções conjuntas aos problemas comuns aos municípios da Amvars, possuindo personalidade jurídica de direito público e integrando a administração indireta de todos os municípios consorciados. O Estatuto Social foi assinado em fevereiro de 2017. Atualmente estão consorciados sete municípios: Campo Bom, Sapiranga, Nova Hartz, Estância Velha, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti.

De acordo com as informações publicadas em seu *site*, os seus municípios buscam ampliar por meio do consórcio sua capacidade de diálogo junto aos órgãos dos outros entes da Federação. Assim, o CP Sinos deverá atuar como intermediário para os projetos de desenvolvimento econômico e social na região da Amvars. A prestação eficiente dos serviços públicos de interesse comum aos municípios está, portanto, entre os seus objetivos, mas, talvez pela sua recente criação, a sua ênfase atual está na aquisição de itens comuns, via pregão eletrônico, tal como o CM-Granpal, para viabilizar economias de escala aos municípios.

3.1.5 Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí (Amvarc)

A origem da Amvarc é baseada na dimensão cultural, por congregar municípios com tradições, história e cultura similar. Sua criação se deu em 1994, mesmo ano em que foram instituídos os Coredes. Portanto, seus interesses para com os

municípios da região se aproximam aos do Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Caí (Codevarc).

Dos vinte municípios que integram a Amvarc, apenas quatro são metropolitanos, Capela de Santana, Montenegro, Portão e São Sebastião do Caí. A população destes municípios metropolitanos que integram a Amvarc corresponde a 3% do total da população da RM de Porto Alegre, segundo os dados do censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.1.6 Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CIS/Caí)

Em 2006, na região da Amvarc, foi criado o CIS/Caí, que abrange uma população de 300 mil habitantes e envolve atualmente 27 municípios. Portanto, o CIS/Caí inclui maior número de municípios que a Amvarc, e dele participam cinco municípios da RM de Porto Alegre: Capela de Santana, Montenegro, Portão, São Sebastião do Caí e Triunfo, cuja população total soma cerca de 150 mil habitantes (IBGE, 2010). O consórcio é pessoa jurídica de direito público com natureza multifuncional.

Com atuação em áreas de diversas políticas públicas, sua maior atividade está relacionada à área da saúde, pela aquisição de medicamentos e outros insumos para a assistência à população e provisão da manutenção do Hospital de Caridade São Jerônimo, que atende aos 27 municípios que integram o consórcio. Os materiais médico-odontológicos são adquiridos por meio de pregão eletrônico e a prestação de serviços de saúde (exames, diagnóstico e consultas) é repassada aos municípios consorciados mediante o pagamento da parcela mensal do valor estipulado de contribuição anual.

3.1.7 Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Asmurc)

A Asmurc foi criada em 1989, e entre os nove municípios que a integram, cinco pertencem à RM de Porto Alegre. Os municípios metropolitanos que integram a Asmurc são Arroio dos Ratos, Charqueadas, Eldorado do Sul, São Jerônimo e Triunfo, os quais correspondem a pouco mais de 3% da população total da RM (IBGE, 2010). Observa-se que Triunfo e Charqueadas se incluem também no CM-Granpal.

3.1.8 Associação dos Municípios do Vale do Paranhana (Ampara)

A Ampara foi criada em 2010, formada por seis municípios – Igrejinha, Parobé, Riozinho, Rolante, Taquara e Três Coroas –, após a sua separação da Amvars. Entre estes, apenas Riozinho e Três Coroas não pertencem à RM de Porto Alegre. A reunião dos seis municípios em uma nova associação está relacionada à questão geográfica e às suas características econômicas, sociais e culturais comuns, resultando em uma realidade local que os diferencia. O total da população dos

municípios metropolitanos que integram a Ampara representa 3,9% da população total da RM.

3.2 Coredes

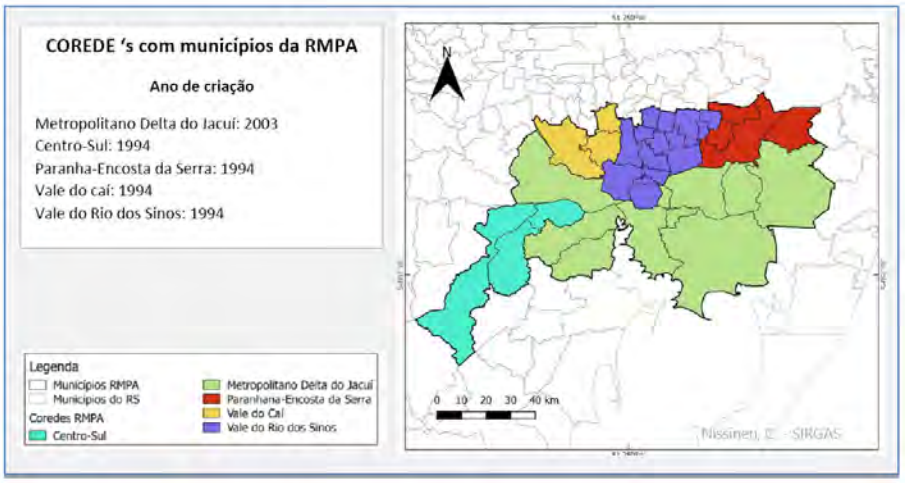
Instituídos em 1994 pela Lei nº 10.283, por meio de um programa de descentralização administrativa que buscava atribuir transparência às ações do poder público, os Coredes são a base territorial e de apoio institucional para a implantação de políticas estaduais voltadas à redução das desigualdades regionais e à promoção do desenvolvimento sustentável no Rio Grande do Sul. Em 1998, a Lei nº 11.179 definiu os Coredes abrangendo as regiões de consulta popular do Plano Plurianual e orçamento do estado e centralizou nestes conselhos a consulta direta à população para investimentos de interesse regional. Os Coredes constituem a principal referência para a definição das nove Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) do Rio Grande do Sul. Estas composições regionais integram as principais estratégias territoriais do estado para organizar as políticas públicas em nível regional, por meio de ações governamentais, expressas no Plano Plurianual e orçamento do estado.

Participam dos conselhos prefeitos e presidentes de câmaras municipais, deputados com domicílio eleitoral na região, representantes de instituições de ensino superior e demais organizações de expressão regional, constituindo uma governança regional que vem sendo fortalecida pelo próprio estado. Importante citar o Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento,[17] órgão máximo de representação dos conselhos, institucionalizado em 1998. Conforme seu estatuto, os Coredes constituem pessoa jurídica de direito privado, organizados sob a forma de associação civil sem fins lucrativos.

Os conselhos têm por função representar os interesses regionais na elaboração de políticas públicas. O processo de consulta popular se dá, previamente à realização do Plano Plurianual, por meio de assembleias públicas regionais abertas à população, em cada uma das regiões dos 28 Coredes, nas quais o governo apresenta a situação financeira e orçamentária do estado e os Coredes demonstram seu Plano Estratégico de Desenvolvimento, que servirá de base para a discussão das demandas de cada região.[18] Em seguida, juntamente com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), têm a atribuição de acompanhar a execução orçamentária dos investimentos de interesse regional.

17. Disponível em: <https://forumdoscoredes.org.br/coredes/>.
18. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>.

MAPA 3
Coredes que integram a RM de Porto Alegre, com divisões municipais (2019)



Fonte: Seplag do Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/regiao-metropolitana-de-porto-alegre-rmpa>.
Elaboração dos autores.
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).

Os Coredes foram formalmente instituídos pelo governo do estado do Rio Grande do Sul em 1994, portanto há mais de 25 anos, e contemplam a participação de atores sociais importantes em termos do desenvolvimento do planejamento nas respectivas regiões, o que lhes confere o potencial para ampliar sua contribuição e participação no desenvolvimento regional. Entretanto, esses conselhos não comportam atribuições para a gestão, tendo seu principal apoio nas universidades regionais, o que propicia a sua maior contribuição no âmbito do planejamento do desenvolvimento das regiões.

A sua atuação, portanto, seria complementar à gestão, que é o foco das associações de municípios. No entanto, dado que os conselhos regionais (e também as associações de municípios) não têm seus limites regionais compatíveis com os da RM de Porto Alegre, há uma perda do conhecimento que é produzido por estes conselhos, visto que não se conhece quais estudos e análises estariam relacionados aos temas importantes para a gestão compartilhada ou para o planejamento das FPICs no espaço regional dessa RM. Ainda, a possível fragmentação decorrente do individualismo e a falta de integração entre atores regionais são apontadas pelo Corede Vale do Rio dos Sinos entre os riscos e desafios a serem superados. Essa fragmentação poderia resultar da falta de coordenação entre as esferas de governo (municípios, estado e União) e de integração entre os municípios, e entre estes e os representantes da sociedade civil da região. A superação do

individualismo e da desarticulação entre municípios, identificada pelo Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Consinos), poderia propiciar o surgimento de uma gestão compartilhada na RM de Porto Alegre. Portanto, os Coredes, por articularem diversos atores (pesquisadores das universidades, entre outros), estariam entre as estruturas institucionais mais aptas a contribuir para o apoio do desenvolvimento da governança interfederativa com vistas ao planejamento regional metropolitano.

3.2.1 Coredes exclusivamente metropolitanos

O Corede Metropolitano Delta do Jacuí e o Corede Vale do Rio dos Sinos são integrados exclusivamente Coredes por municípios pertencentes à RM de Porto Alegre. Porto Alegre e Novo Hamburgo constituem as centralidades dessa região, encontrando-se articulados pelo eixo rodoviário (BR-116), por meio do qual concentram grande fluxo de mercadorias, e também pela Trensurb, trem metropolitano.

Corede Metropolitano Delta do Jacuí

O Corede Metropolitano Delta do Jacuí representa a região mais densamente ocupada da RM de Porto Alegre, com cerca de 2,4 mil habitantes (IBGE, 2010), e é integrado por dez municípios, todos pertencentes à RM, incluindo nesse montante a população da metrópole Porto Alegre. Nesta região, encontra-se uma diversidade de funções desenvolvidas: o setor industrial aparece fortemente representado em Porto Alegre, Guaíba, Eldorado do Sul, Gravataí e Triunfo (onde se encontra o Polo Petroquímico). Este último município tem o maior PIB *per capita* tanto do Corede como do Rio Grande do Sul. Apenas Glorinha e Santo Antônio da Patrulha possuem dinâmicas mais vinculadas ao setor primário.

No planejamento estratégico desse Corede, concluído em 2016, as análises da região realizadas em diferentes dimensões, por meio das matrizes de forças e fraquezas e riscos e oportunidades, apontaram como forças na dimensão institucional, entre outras, a mobilidade, a infraestrutura e os serviços. Essas forças constituem, entre outras potencialidades, o fomento às articulações setoriais para integração das atividades, vinculadas às características municipais, e a possibilidade de viabilizar parcerias público-privadas. Quanto aos aspectos que representam fraquezas regionais, foram citados, entre outros, a vulnerabilidade da população decorrente da pobreza (moradores de rua), a crescente criminalidade, a educação pública deficiente no ensino médio (escolas estaduais), a falta de habitações (loteamentos irregulares) e, ainda, a poluição ambiental. Assim, constituem desafios a redução da vulnerabilidade social e o alcance de um planejamento territorial efetivamente participativo, entre outros aspectos.

Corede Vale do Rio dos Sinos (Consinos)

O Corede Vale do Rio dos Sinos é integrado por catorze municípios, todos pertencentes à RM. Trata-se do Corede que envolve a segunda maior concentração de população (1.290.883 habitantes), segundo IBGE (2010). Nele se concentram os municípios que participam da produção coureira-calçadista, cujo principal centro urbano é Novo Hamburgo. Nesta região, se localizam as universidades Unisinos, Feevale e Universidade Luterana do Brasil (Ulbra) e seus respectivos polos tecnológicos. Seu planejamento estratégico elaborado entre 2015 e 2017, com horizonte para 2030, apontou entre as necessidades incorporar as prioridades apontadas pelo Plano de Bacia da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Plano Sinos), uma vez que a vida de 74,9% da população dos municípios do Corede está vinculada à vida do rio dos Sinos. Assim, torna-se prioritário o saneamento urbano, a redução da carga de efluentes poluidores (resíduos industriais e de agrotóxicos) e a prevenção das cheias, entre outras ações.

Como principais desafios foram apontados o estabelecimento de ações e projetos integrados entre as instituições públicas e privadas da região. Os riscos foram descritos como: fragmentação de ações e projetos pelo individualismo e falta de relacionamento integrado dos atores regionais, ações isoladas em detrimento do regional e pouco aproveitamento do capital acadêmico (universitário). Entre as principais limitações identificadas estão a falta de articulação entre os municípios e de integração das políticas públicas e baixa participação das mulheres na representatividade social e política, o que prejudica a qualificação e o desenvolvimento da política local. O fortalecimento do próprio Consinos foi identificado como uma das potencialidades institucionais da região, a ser desenvolvida por meio de uma aliança entre os seus municípios, para ampliação dos parques tecnológicos e de inovação e realização de eventos para captação de negócios, viabilizando o fortalecimento econômico da região, para além da consulta popular.[19] Portanto, está presente a percepção da necessidade de articulação e coordenação entre os municípios e de uma governança para a gestão das questões comuns aos municípios na região.

3.2.2 Coredes integrados por municípios não metropolitanos

Os outros dez municípios da RM de Porto Alegre, não incluídos nos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos, estão subdivididos em outros três Coredes que são integrados por uma minoria de municípios metropolitanos.

1) Corede Vale do Caí: entre os seus dezenove municípios, três pertencem à RM: Capela de Santana, Montenegro e São Sebastião do Caí. A população total dos três municípios integrantes da RM

19. Disponível em: <http://consinos.org.br/>.

de Porto Alegre é de 92.981 habitantes dos 190.907 habitantes que constituem a totalidade da população do Vale do Caí, ou seja, os três municípios correspondem a quase a metade da população da região em que se encontram.

2) Corede Centro-Sul: é integrado por dezessete municípios, mas apenas três são pertencentes à RM, são eles: Arroio dos Ratos, Charqueadas e São Jerônimo. Estes três municípios contêm uma população de 71.112 habitantes (IBGE, 2010), 25% do total da população de 263.329 habitantes que integra este Corede. Os três municípios também são, simultaneamente, integrantes da Asmurc.

3) Corede Paranhana-Encosta da Serra: quatro dos seus dez municípios integram a RM de Porto Alegre, são eles: Igrejinha, Parobé, Rolante e Taquara, constituindo este recorte uma população de 157.293 habitantes, ou seja, pouco mais de 70% do total de 222.733 habitantes do conjunto do Corede Paranhana.

4 UMA NOVA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RM DE PORTO ALEGRE?

Em 2011 foi realizado um movimento para provocar a instituição de uma governança metropolitana. A iniciativa partiu da Granpal, do governo do estado do Rio Grande do Sul e dos prefeitos dos mais de trinta municípios da RM de Porto Alegre. A intenção era estimular a construção de uma estrutura de gestão que integrasse todos os municípios metropolitanos. Note-se que essa estrutura institucional de gestão metropolitana foi idealizada antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole, em 2015.

Percebe-se que mesmo sem o incentivo federal, os prefeitos da Granpal já identificavam a importância da criação de uma estrutura integrada de gestão para tratar dos problemas da metrópole gaúcha. Vale lembrar que a Metroplan, fundação de direito privado, criada no estado em 1974, pela Lei nº 6.748, para a elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano juntamente com a instituição dessa RM, se manteve atuando junto aos municípios, em função das suas competências legais como órgão de planejamento metropolitano e regional, e apoiando o desenvolvimento de planos setoriais de diferentes temas para a RM, os quais, entretanto, nem sempre foram totalmente implementados, tal como o Plano Integrado de Transportes e Mobilidade Urbana (PITMurb).

Em virtude desse movimento da Granpal em 2011, o governo do estado, na esteira de um modelo de gestão sensível à promoção da participação social e ao fomento de instituições participativas, seguindo experiências de participação social ocorridas anteriormente na gestão do polo metropolitano, a capital Porto

Alegre (Avritzer, 2011), apoiou a iniciativa de criação de uma governança para a RM. Ademais, ele propôs e apoiou a implantação de um Conselho Deliberativo Metropolitano (CDM), criado como entidade para integrar todos os municípios na gestão da RM de Porto Alegre. O CDM e a estrutura de gestão foram aprovados por meio da LC nº 13.854,[20] de 2011 (Rio Grande do Sul, 2011). A lei instituiu a composição do CDM, que seria integrado por duas instâncias: Pleno e Diretoria Executiva. Além disso, criou-se um Gabinete de Governança Metropolitano (GGM), instaurado para apoiar o CDM, funcionando junto à Metroplan.

De acordo com a LC nº 13.854/2011, o CDM deve ser presidido pelo governador do estado e incluir todos os prefeitos da RM de Porto Alegre, além de secretários de órgãos do estado relacionados ao tema metropolitano, representantes da sociedade civil, preferencialmente dos Coredes localizados na RM, e outros membros a serem indicados pelo governador. Além destes, estão reservados assentos para convidados representantes do governo federal. Conforme consta no estatuto do CDM, a Diretoria Executiva, de caráter mais técnico, teria entre seus membros prefeitos, escolhidos pelo Pleno, e representantes da administração estadual, de reconhecida capacidade técnica, indicados pelo governador. Nesse caso, identifica-se uma falsa dicotomia utilizada nesse documento legal, qual seja entre o caráter técnico e o político. Conforme apontado em estudos sobre o tema (Lui, 2019), é comum que, em estruturas institucionais criadas no setor público, exista uma preocupação em dar um caráter técnico à instituição, como forma de garantir maior legitimidade desta. Contudo, como se pode verificar, a tênue linha que separa a técnica da política não se sustenta, na medida em que se identifica que, mesmo em uma estrutura dita técnica, há prefeitos e atores sociais indicados pelo governador. Em nenhum momento é enfatizada a presença das universidades, de pesquisadores especialistas na área e de órgãos do terceiro setor com trajetória de trabalho no tema.

Em 2012, o relatório técnico elaborado pelo CDM informa a realização de seis reuniões do GGM. Naquele ano na pauta das reuniões constavam as iniciativas para integração dos municípios visando ao desenvolvimento da gestão e planejamento integrado metropolitano.

A partir da publicação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), uma série de eventos foi realizada sob a coordenação da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do estado e das suas fundações vinculadas, a Metroplan e a Fundação de Economia e Estatística (FEE), para apresentação e análise de estudos e planos já elaborados

20. A LC nº 13.854/2011 foi regulamentada pelo Decreto nº 48.946, de 26 de março de 2012.

para a RM de Porto Alegre, constituindo uma etapa preparatória[21] para o PDUI. Porém, a partir de 2015, o novo gabinete eleito no Rio Grande do Sul, absorvido pela complexidade da crise econômica enfrentada pelo estado, adota a imediata redução da máquina pública estatal, como saída para enfrentar a situação, o que resulta nas propostas de leis, aprovadas pela Assembleia Legislativa estadual, para a extinção das instituições da administração indireta, entre elas a FEE e a Metroplan. Estes encaminhamentos, somados a outras definições, resultam na própria fragilização da recente estrutura de governança da RM criada pela ação dos prefeitos da Granpal, contribuindo para o esvaziamento da atuação do CDM recentemente instituído.

Tais fatos expõem não só a falta de robustez institucional dessas estruturas de governança, mas o fato de que a sazonalidade eleitoral faz delas alvos vulneráveis, visto que, pela alteração do governo que sucedeu aquele da sua criação, essas estruturas foram fragilizadas e sua implementação descontinuada. Essa desarticulação ocorreu apesar das diretrizes definidas aos estados e munícipios para a criação e implementação de governanças metropolitanas, pelo Estatuto da Metrópole, em 2015. Tais circunstâncias reiteram a tese da importância da mobilização de atores para a criação de uma estrutura de governança, sendo um fator determinante para o seu desenvolvimento a vontade política dos atores sociais em questão. Isso, de certo modo, enfraquece as teses que buscam explicar o sucesso/fracasso dos arranjos metropolitanos com base na história associativa de cada local.

O processo de extinção da Metroplan, entretanto, por decisão do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, se encontra suspenso desde 2018. Isto se deve ao fato de que a fundação, além de atuar na gestão territorial e no planejamento regional das RMs e aglomerações urbanas do Rio Grande do Sul, tem a atribuição de planejamento, coordenação, fiscalização e gestão do SETM, conferida pela Lei Estadual nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998, o que a torna imprescindível para a gestão da mobilidade no transporte de passageiros nas RMs e aglomerações do estado, os quais apenas na RM de Porto Alegre somam cerca de 4 milhões de pessoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, identificou-se que muitas são as formas associativas e consorciadas presentes na RM de Porto Alegre, mas, de acordo com as informações analisadas, entre as estruturas mais consolidadas, com abordagem sobre o espaço regional e maior ênfase na gestão compartilhada, estão os CBHs,

21. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/planejamento-metropolitano-plano-de-desenvolvimento-urbano-integrado>.

os conselhos de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, as associações de municípios, por meio da constituição de consórcios, e os Coredes. Contudo, mesmo existindo esse conjunto de instituições, ainda carece à tal região uma estrutura de coordenação capaz de reunir os atores políticos e as instituições que desenvolvem seu trabalho em âmbito da RM.

Apesar da iniciativa de construção de uma estrutura institucional de governança metropolitana, em 2012, apoiada pelo governo estadual, verificou-se que a sazonalidade da política eleitoral e a mudança de diretrizes por parte dos atores políticos da região desconfiguraram e descontinuaram a atuação dessa nova estrutura, de modo que nem mesmo o Estatuto da Metrópole foi capaz de promover ou incentivar o seu desenvolvimento para consolidar a governança da RM de Porto Alegre.

Com relação aos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, cujas definições têm maior rebatimento para o espaço regional, observa-se uma lacuna importante, seja pela ausência de designação legal ou pela falta de atividade dos conselhos estaduais de habitação e cidades. A ausência da atuação destes conselhos junto aos Coredes e às associações de municípios e sua não participação junto aos demais conselhos que atuam no contexto espacial da RM (Conesan, por exemplo) poderiam produzir uma visão dissociada do meio ambiente, segregando o ambiente natural do construído e, simultaneamente, desconhecendo as necessidades da população metropolitana. Aliás, tais incompatibilidades foram verificadas por Peres e Silva (2013) ao analisarem os planos diretores e os planos de bacia criados em uma mesma região.

Da mesma forma, não há a participação de representantes dos Coredes nos Conselhos Estaduais de Políticas Públicas (Consema, CRH, Conesan e CETM), e vice-versa, o que pode acarretar lacunas de conhecimento para a produção das diretrizes do planejamento futuro das regiões em ambos os tipos de conselhos. Assim, o potencial para o desenvolvimento do planejamento na RM de Porto Alegre está fragmentado não só pelos limites municipais, mas entre cinco diferentes Coredes e, simultaneamente, entre outros cinco diferentes arranjos regionais referentes às associações de municípios, situação que decorre do processo de autonomia dos entes municipais, característico do federalismo adotado no Brasil.

Portanto, na medida em que os limites regionais são demasiadamente demarcados, pelos conselhos e associações, se produz uma fragmentação institucional na RM que acarreta a perda da visão acerca do seu conjunto, por parte dos atores políticos da região. Se, por um lado, é positiva a coexistência de diferentes associações e instituições no território metropolitano, por outro, se faz necessária, também, a estruturação de órgãos que aglutinem tais esforços em direção

a um planejamento coeso. Interessante apontar que a maior parte das instituições que incidem sobre o território metropolitano também abarca alguns municípios do entorno, reforçando a natureza complexa desses arranjos institucionais.

Desse modo, é possível afirmar que o desenvolvimento da RM de Porto Alegre vem sendo marcado por dois processos: o de metropolização institucional e o de fragmentação metropolitana. O primeiro se caracteriza pela inclusão formal dos municípios na região em questão sem que, na sequência, estes se envolvam com o desenvolvimento da gestão compartilhada das FPICs na região. Em escala nacional, isso corresponde ao que Costa *et al.* (2018) verificaram nos últimos anos no país, a criação de grande número de RMs marcada pela descontinuidade do envolvimento de gestores municipais, prefeitos e outros atores políticos-institucionais, para promoverem o planejamento e a gestão dessas regiões após a aprovação de leis complementares para a sua instituição. Da mesma forma, Garson (2009) assinala que os municípios que compõem estas novas RMs diferem substancialmente entre si, seja em aspectos econômicos, sociais, ou quanto ao grau de urbanização, resultando em regiões bastante diferentes no que se refere ao efetivo processo de metropolização. Isso corresponderia tanto a uma metropolização institucional quanto a uma fragmentação em nível do espaço metropolitano, situação que também se verifica na RM de Porto Alegre pelas disparidades entre alguns municípios que atualmente integram a região.

Sem dúvida, seria proveitoso se o acúmulo de conhecimento dos Coredes acerca do planejamento regional, bem como a experiência da gestão regional que detêm as associações de municípios e seus recentes consórcios, fosse aproveitado para propiciar o desenvolvimento do planejamento e da gestão metropolitana. Para tal, se faria necessária a superação das limitações decorrentes da distribuição do poder atribuída aos arranjos institucionais, comum no federalismo (Souza, 2007).

De fato, as RMs ainda não são territórios plenamente considerados nas escalas de planejamento institucional, uma vez que o desenvolvimento de governanças metropolitanas, tal como afirmam Campos, Soares e Araújo (2016), envolve novo pacto federativo que redimensiona o papel do município nas decisões sobre o desenvolvimento do território e de diretrizes para as FPICs. No Rio Grande do Sul verifica-se que prevalece a falta de coordenação por parte do governo estadual para orientar os esforços nesse sentido.

Contudo, a integração de representantes dos cinco Coredes que reúnem os municípios da RM poderia constituir uma nova estrutura institucional, contribuindo para o planejamento e o desenvolvimento da governança metropolitana da RM de Porto Alegre. Ao contrário, o que se observa é uma fragmentação institucional (Costa *et al.*, 2018) e a fragilidade dos mecanismos já propostos para conformar uma governança metropolitana, tal como apontado

por diversos autores que, ao analisarem questões envolvendo a gestão de RMs, verificaram a fragilidade da cooperação metropolitana (Mazzali e Niero, 2015; Souza, 2007; Costa *et al.*, 2018), apesar da publicação do Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015). Isso aponta a vulnerabilidade persistente no desenvolvimento do processo de gestão compartilhada em RMs.

Com relação à atuação dos consórcios intermunicipais, que correspondem a uma possibilidade de gestão compartilhada de FPICs, verificou-se que, com exceção do Pró-Sinos, que tem atuação na preservação ambiental e no saneamento, e do CIS/Caí, que atua na área da saúde, os demais consórcios (CM-Granpal e CP Sinos) ainda mantêm uma atuação incipiente em termos de gestão das FPICs, apesar dessa finalidade constar de seus estatutos. Portanto, quanto ao desenvolvimento integrado da gestão das FPICs pelos municípios metropolitanos na RM de Porto Alegre, observam-se poucos avanços. Um fato que corrobora essa afirmação é a realização de contratos individuais com cada município pela Companhia Riograndense de Saneamento (Corsan), embora os sistemas de abastecimento de água (SAAs) presentes na RM sejam interligados para evitar o desabastecimento da população em períodos de estiagem[22] (Pinto, 2015).

Quanto à FPIC de mobilidade, que serve a cerca de 4 milhões de usuários, permitindo o desenvolvimento socioeconômico e a mobilidade da população da RM, responsabilidade do SETM, se observa a pequena participação de representantes da sociedade organizada no seu órgão deliberativo e normativo, o CETM. Como definido em lei estadual, há apenas um representante de entidades comunitárias, e não há assento para representantes de outros Conselhos Estaduais de Políticas Públicas, tais como saúde, educação, turismo, entre outros. Além disso, não participam representantes das associações de municípios e dos Coredes, nem mesmo da Granpal e dos Coredes Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos.

Desse modo, não se observa na FPIC de mobilidade o mesmo indicador de desenvolvimento do civismo (Putnam, 2006), que fomentaria o seu próprio desenvolvimento, tal como se observa nas estruturas institucionais relacionadas às FPICs de saneamento e preservação ambiental, em que há participação das associações comunitárias e ambientais, localizadas na RM de Porto Alegre. Esse fato leva a refletir sobre a eficiência do sistema com respeito às necessidades da população metropolitana,[23] sobretudo considerando que a região, desde

22. Apesar dos investimentos da companhia para suprir o abastecimento regular de água durante os períodos de estiagem sazonal, muitos dos municípios da RM de Porto Alegre têm ainda o objetivo de criar seus próprios departamentos, ou companhias de saneamento, o que já ocorre em São Leopoldo, Novo Hamburgo e Ivoti (Pinto, 2015).

23. Isso poderia explicar o fato de que, apesar da sua importância na integração intermunicipal, o SETM perdeu cerca de 50 milhões de usuários, caindo de 150 milhões para 100 milhões em dez anos, segundo informações da Metroplan.

sua criação, teve ampliado o número de seus municípios: de catorze (quando da sua criação em 1973) para os 34 municípios atuais.

Se as experiências internacionais de enfrentamento da gestão metropolitana permitem identificar três modalidades institucionais, uma baseada "num certo número de agências especializadas" relacionadas às FPICs, outra baseada no "acordo voluntário dos governos locais" (por exemplo, o consórcio do ABC Paulista), e uma última com base na "criação de formas compulsórias de gestão metropolitana abrangente", como é o caso da criação das RMs no Brasil (Azevedo e Guia, 2015, p. 97-98), então observa-se que a instituição, o desenvolvimento e a consolidação da uma gestão compartilhada na RM de Porto Alegre ainda representam um desafio. Desse modo, passados mais de quarenta anos desde a sua criação, apesar dos esforços já despendidos, a região encontra-se ainda desprovida de uma governança, compartilhada por todos os seus municípios, que direcione o futuro segundo um planejamento integrado das FPICs.

REFERÊNCIAS

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. p. 13-28.

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; Observatório das Metrópoles, 2015.

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. 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, 13 jan. 2015. Seção 1.

CAMPOS, H. A.; SOARES, P. R.; ARAÚJO, P. X. Governança metropolitana frente aos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole. *In*: MARX, V.; COSTA, M. A. (Org.). **Participação, conflitos e intervenções urbanas**: contribuições à Habitat III. Porto Alegre: Editora UFRGS; Ipea, 2016.

COSTA, M. A. *et al.* Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4, p. 19-54. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDF>.

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

GRANPAL – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE. **Estatuto do Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre** – CM-Granpal. Porto Alegre: Granpal, 2018. Disponível em: <http://granpal.com.br/ESTATUTO_CONSORCIO_GRANPAL.pdf>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. [s.l.]: IBGE, 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-demografico/demografico-2010/inicial>.

LACERDA, N. Fragmentação e integração: movimentos de (re)estruturação espacial das metrópoles brasileiras. *In*: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. de (Org.). **Desafios ao planejamento**: produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro: Letra Capital; ANPUR, 2012.

LACERDA, N.; ZANCHETI, S. M.; DINIZ, F. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. **Eure**, Santiago, v. 26, n. 79, p. 77-94, 2000.

LUI, L. Cooperação interfederativa e regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul. *In*: BRITO, E. (Ed.). **Consórcios municipais e políticas públicas regionais**. [s.l.]: Fundação Konrad Adenauer; Oficina Municipal, 2019.

MAZZALI, L.; NIERO, J. C. C. Gestão das relações intermunicipais. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 33-47, 2015.

PERES, R. B.; SILVA, R. S. da. Interfaces da gestão ambiental urbana e gestão regional: análise da relação entre planos diretores municipais e planos de bacia hidrográfica. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, Curitiba , v. 5, n. 2, p. 13-25, dez. 2013.

PINTO, J. H. F. **Sistemas integrados de saneamento na RMPA**. [s.l.]: FEE; Metroplan, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201602/17155744-sistemas-integrados-de-saneamento-agua-e-esgoto-na-rmpa.pdf>.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). **Metrópoles**: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. Rio de Janeiro: Fundação Perseu Abramo; Fase, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Lei Complementar nº 13.854, de 26 de dezembro de 2011. Cria o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana (CDM) e o Gabinete de Governança da Região Metropolitana de Porto Alegre, altera a Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974, e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 248, 27 dez. 2011.

RUA, M. das G.; ROMANINI, R. **Para aprender políticas públicas**: conceitos e teorias. [s.l.]: IGEPP, 2013. v. 1.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização, estado e desenvolvimento**: dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV, 2007. cap. 7.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **O Comitê de Bacia Hidrográfica**: o que é e o que faz? Brasília: ANA, 2011. 64 p. (Cadernos de Capacitação em Recursos Hídricos, v. 1). Disponível em: <http://arquivos.ana.gov.br/institucional/sge/CEDOC/Catalogo/2012/CadernosDeCapacitacao1.pdf>.

KORNIN, T.; CARMO, J. C. B. do. O arranjo institucional de gestão na região metropolitana de Curitiba. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

LÉFÈBVRE, H. **A produção do espaço**. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. 4. ed. Paris: Anthropos, 2000.

LENCIONI, S. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Scripta Nova**, Barcelona, v. XIV, n. 331, 2010. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-69.htm>.

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

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 23.856, de 8 de maio de 1975. Institui a Fundação Metropolitana de Planejamento (Metroplan), abre crédito especial e dá outras providências. **Diário Oficial**, 8 maio 1975. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=33504&hTexto=&Hid_IDNorma=33504>.

_____. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Texto constitucional de 3 de outubro de 1989 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de nº 1, de 1991, a nº 79, de 2020. **Diário Oficial**, 3 out. 1989. Disponível em: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=WQdIfqNoXO4%3d&tabid=3683&mid=5359>.

_____. Lei nº 10.114, de 16 de março de 1994. Reconhece a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) como entidade representativa das associações de municípios, para o efeito de integrar órgãos colegiados estaduais e firmar convênios com a administração púbica. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=13462&hTexto=&Hid_IDNorma=13462>.

_____. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 197, 18 out. 1994. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666>.

_____. Lei nº 10.330, de 27 de dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do estado e dá outras providências. **Diário Oficial**, 28 dez. 1994. Disponível em: <http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97432&inpCodDispositive=&inpDsKeywords=10330>.

_____. Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o art. 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. **Diário Oficial**, n. 1, 1º jan. 1995. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?Rotulo=Lei%20n%BA%2010350&idNorma=248&tipo=pdf>.

_____. Lei nº 11.127, de 9 de fevereiro de 1998. Institui o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (SETM), cria o Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros (CETM) e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 27, 10 fev. 1998. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=7081&Texto=&Origem=1>.

_____. Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998. Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. **Diário Oficial**, n. 119, 26 jun. 1998. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100018.asp?Hid_IdNorma=6395&Texto=&Origem=1>.

_____. Lei Complementar nº 11.740, de 13 de janeiro de 2002. Regulamenta os arts. 16, 17 e 18 da constituição do estado, quanto à organização regional, e revoga a Lei Complementar nº 9.479, de 20 de dezembro de 1991. **Diário Oficial**, n. 9, 14 jan. 2002. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=1448&hTexto=&Hid_IDNorma=1448>.

_____. Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 248, 22 dez. 2003. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.037.pdf>.

_____. Decreto nº 44.516, de 29 de junho de 2006. Regulamenta a Lei nº 12.371, de 11 de novembro de 2005, que cria a Área de Proteção Ambiental (APA) Estadual Delta do Jacuí e o Parque Estadual Delta do Jacuí, e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 123, 30 jun. 2006. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=49819&hTexto=&Hid_IDNorma=49819>.

_____. Lei nº 13.836, de 28 de novembro de 2011. Introduz alterações na Lei nº 12.037, de 19 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 228, 29 nov. 2011. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.836.pdf>.

_____. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (2015-2034)**. Porto Alegre: SEMA/Fepam, 2014.

CAPÍTULO 5

AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

Edson Ricardo Saleme[1]
José Marques Carriço[2]
Lenimar Gonçalves Rios[3]
Mônica Antonia Viana[4]

1 INTRODUÇÃO

A região metropolitana (RM) da Baixada Santista, localizada na área central do litoral do estado de São Paulo, é resultado de um processo de urbanização intensificado pela industrialização ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, com aceleração dos fluxos migratórios internos e externos.

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, sendo o primeiro o polo regional e os cinco primeiros, integrantes de uma área metropolitana com maior nível de integração das funções públicas de interesse comum (FPICs). Nessa área está localizada a sede do porto de Santos, o maior porto da América Latina, cujo complexo também compreende os municípios de Guarujá e Cubatão, estabelecendo-se neste último um importante conjunto de indústrias petroquímicas e siderúrgicas.

Após a década de 1960, com a saturação urbana da ilha de São Vicente, onde se situam as cidades de Santos e São Vicente, fluxos migratórios internos passaram a ocorrer a partir desses dois municípios, inicialmente em direção a

1. Advogado; professor do curso *stricto sensu* em direito ambiental e internacional da Universidade Católica de Santos (UniSantos) e do curso de especialização do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP); e colíder do grupo de pesquisa Direito Ambiental das Cidades da Unisantos. *E-mail*: <ricasal@unisantos.br>.

2. Arquiteto e urbanista; professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do curso de arquitetura e urbanismo da UniSantos; colíder do grupo de pesquisa Direito Ambiental das Cidades da UniSantos; e integrante do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista (Observa BS) da UniSantos. *E-mail*: <jose.carrico@unisantos.br>.

3. Arquiteta e urbanista; professora do curso de arquitetura e urbanismo da UniSantos; e integrante do grupo de pesquisa Observa BS/UniSantos. *E-mail*: <lenimar.rios@unisantos.br>.

4. Arquiteta e urbanista; professora dos cursos de arquitetura e urbanismo e de engenharia ambiental da UniSantos; líder do grupo de pesquisa Observa BS/UniSantos; e consultora na área de planejamento urbano e regional e gestão ambiental. *E-mail*: <moviana@unisantos.br>.

Cubatão e Guarujá, localizados, respectivamente, a norte e a leste da referida ilha. Porém, com o crescimento industrial de Cubatão e a extensão do porto de Santos para a margem esquerda do estuário, em Guarujá, esses municípios também passaram a apresentar dinâmicas próprias de urbanização, compondo com os dois municípios centrais um todo conurbado.

Nesse período, migrantes que chegavam de outras regiões para o trabalho nas indústrias de Cubatão e no porto de Santos passaram a se fixar em localizações mais afastadas, nas periferias do polo regional ou em assentamentos precários localizados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e áreas de risco geológico e tecnológico.

A partir dos anos 1970, o governo estadual ampliou a ligação rodoviária com o planalto e implantou estrutura rodoviária nos vetores sul e norte da Baixada Santista, facilitando o crescimento da atividade imobiliária vinculada ao turismo balneário. Primeiro, o eixo da rodovia SP-55 possibilitou a implantação de uma série de empreendimentos imobiliários de uso ocasional, entre a área central da região e o município de Peruíbe, em seu extremo sul. Posteriormente, com a extensão da SP-55 para o norte, entre o município de Bertioga, então distrito de Santos, e o Litoral Norte, essa modalidade de empreendimento passou a ocupar a planície litorânea, de forma descontínua (Rios, 2019).

Como resultado desse processo de crescimento periférico no vetor sul, acelerou-se a urbanização do município de Praia Grande, resultante do desmembramento do território de São Vicente, em 1967. Depois disso, Mongaguá e Itanhaém também passaram a apresentar intensa produção imobiliária de caráter ocasional, completando a conurbação entre o polo e os municípios do sul. Assim, atualmente, observa-se a conurbação quase integral das áreas urbanas existentes entre Guarujá e Itanhaém, com maior fragmentação das manchas urbanas nos municípios das extremidades, Peruíbe e Bertioga.

Com a Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados a criação de RMs, e após a promulgação em 1989 da Constituição do Estado de São Paulo,[5] foi institucionalizada a RM da Baixada Santista, por meio da LC nº 815, de 30 de julho de 1996, primeira unidade regional desse tipo criada fora de uma capital de estado.

Com a consolidação da região, seu arranjo institucional ficou definido em torno de um tripé composto por conselho, agência e fundo. A própria LC nº 815/1996 autorizou a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), a criação da entidade

5. No que respeita à organização regional, a Constituição paulista foi regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 760, de 1º de agosto de 1994.

autárquica Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem) e a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo).

O Condesb, estrutura interfederativa, é formado por representantes das prefeituras da RM da Baixada Santista e representantes do governo do estado, indicados entre as secretarias que atuam nas FPICs da região, e possui caráter normativo e deliberativo inerente às FPICs definidas pelo próprio conselho. A participação no Condesb é paritária entre o conjunto das prefeituras e os representantes do estado, sem participação da União, o que é uma lacuna, tratando-se de uma região que é lócus do maior porto federal.

Com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs, a Agem foi criada pela LC nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada pela LC nº 956, de 28 de maio de 2004. Por meio do Decreto Estadual nº 44.127, de 21 de julho de 1999, foi aprovado seu regulamento.

O Decreto Estadual nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998, regulamentou o fundo, de que trata a LC nº 815/1996. Essa norma foi alterada pelo Decreto Estadual nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011.

Esse arranjo de governança regional garantiu exagerado peso ao governo estadual, com relação aos municípios integrantes e sobretudo com relação à sociedade civil, cuja participação no processo de planejamento e gestão das FPICs é incipiente. O Condesb ainda não possui atuação efetiva em importantes campos funcionais, como saneamento, transportes, habitação e uso do solo. Nos dois primeiros casos, ainda é preponderante o papel do governo estadual e das empresas públicas estaduais responsáveis. Nos dois últimos, a atuação dos municípios, embora leve em consideração o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) aprovado por decreto do governador, em 2013, ainda é incipiente, em que pese o nível de integração do processo de urbanização.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, em seu art. 1º, determina que RMs e aglomerações urbanas elaborem seu próprio Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual, a ser posteriormente base dos planos diretores dos municípios formadores da entidade regional. Assim, o Condesb, por meio da Agem, intensificou ações no sentido de elaborar o PDUI da RM da Baixada Santista. A meta era que os PDUIs deveriam se converter em LC estadual até janeiro de 2018. Conforme Carriço e Saleme (2018), em novembro de 2017, o Condesb aprovou, então, a minuta de projeto de LC, encaminhada ao governo do estado de São Paulo para apreciação e envio à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp).

O Estatuto da Metrópole, contudo, havia sido aprovado dois anos após o governo estadual ter publicado o decreto de regulamentação do ZEE da

Baixada Santista e um ano após a Agem ter concluído o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), em 2014, trazendo a oportunidade de incorporação ao PDUI do macrozoneamento desse ZEE e das diretrizes, metas e ações do PMDE-BS (Carriço e Saleme, 2018).

Com esse pano de fundo, apresenta-se o painel acerca da governança interfederativa da RM da Baixada Santista,[6] no âmbito da quinta etapa do projeto Governança Metropolitana no Brasil. Com essa finalidade, a próxima seção discutirá o processo de implementação dos instrumentos de política urbana no contexto da cooperação interfederativa, visando dar continuidade ao acompanhamento do processo local de elaboração e implementação do PDUI. Na seção seguinte, será apresentado o contexto da compatibilização entre o PDUI e os planos diretores dos municípios integrantes da região. Por fim, o mapeamento de conflitos de uso do solo será apresentado na última seção, identificando os mais relevantes e apontando desafios e soluções a partir de estudos de caso, evidenciando-se o papel da União nessa dinâmica.

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

Não houve modificação ou atualização na estrutura institucional e normativa da RM da Baixada Santista, desde o início do processo de elaboração do PDUI, em abril de 2015. Porém, com a publicação do Decreto Estadual nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019, os conselhos e agências regionais do estado de São Paulo passaram da esfera da Casa Civil para a Secretaria de Desenvolvimento Regional (art. 3º). Outra mudança importante diz respeito ao processo de liquidação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), decorrente da aprovação da Lei Estadual nº 17.056/2019.

Com importante acervo cartográfico e de estudos regionais, além de grande *expertise* em planejamento territorial, a Emplasa prestava assessoria técnica às agências metropolitanas paulistas e cedia funcionários com grande experiência, para apoio técnico às autarquias metropolitanas. Com o processo de extinção da empresa, funcionários que atuaram na elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista foram demitidos, prejudicando o desenvolvimento das atividades previstas na sequência do processo de elaboração do plano, sobretudo no tocante ao Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação (Sima) montado pela Agem, que não é georreferenciado.

6. Este estudo integra os esforços de dois grupos de pesquisa da UniSantos, de forma interdisciplinar: Direito Ambiental das Cidades, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional; e Observa BS, do curso de graduação e do programa de mestrado em arquitetura e urbanismo.

Quanto ao processo de elaboração do PDUI, para garantir a gestão plena da RM da Baixada Santista, de acordo com o disposto no Estatuto da Metrópole, por meio de sua Deliberação nº 1, de 2016, o Condesb "aprovou o plano de trabalho que orientou os debates para a elaboração do projeto de lei complementar, incluindo a participação da sociedade civil" (Agem, 2019).

Conforme exposto em Carriço e Saleme (2018), essa participação não garantiu sua inclusão no sistema de governança interfederativa, na condição de componente da instância deliberativa. Garantiu, todavia, a participação de representantes da sociedade civil no processo final de elaboração do PDUI da Baixada Santista, em 2017, bem como a continuidade da participação desses representantes na Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, ao longo de 2018, em quatro frentes definidas no plano de trabalho: i) acompanhamento do Sima; ii) criação de regras para acompanhamento do PDUI da Baixada Santista; iii) definição de critérios para as áreas de interesse metropolitano; e iv) formulação de diretrizes para a cartilha do PDUI. Somente essa última tarefa não teve um produto final elaborado, pois depende da aprovação do plano na Alesp.[7]

A minuta do projeto de LC do PDUI foi concluída em novembro de 2017 (Carriço e Saleme, 2018), sendo elaborada por meio de processo coordenado pela equipe técnica da Agem, sem contratação de consultoria, a partir de discussão com a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

Também de acordo com Agem (2019),

> em junho de 2016 foi aberta a Plataforma de Trabalho Colaborativa por meio da criação de *site* específico (*hotsite*) para garantir informação e transparência ao processo de discussão, além do acompanhamento do Ministério Público. Também no mês de junho de 2016 foi realizada a primeira rodada de cinco oficinas temáticas sobre as funções públicas de interesse comum: planejamento e desenvolvimento econômico, mobilidade e logística, habitação e desenvolvimento urbano, saneamento e meio ambiente e ainda políticas sociais.

Segundo Agem (2019), "o objetivo foi obter contribuições a serem incorporadas ao conjunto de propostas de forma a consolidar os objetivos, metas e estratégias propostas" no PMDE-BS,[8] assim como "no macrozoneamento

7. Segundo relato da professora Mônica Antonia Viana, que participou desse processo representando a UniSantos, no período de setembro de 2017 a dezembro de 2018, na elaboração e no acompanhamento do PDUI.

8. Segundo Agem (2019), o PMDE-BS foi elaborado por consultoria especializada "com a proposta de estabelecer uma visão de futuro para a região. (...) O estudo incluiu avaliação dos planos, projetos e programas municipais, estaduais e federais existentes e análises das projeções de crescimento econômico e populacional que impactam a infraestrutura urbana (habitação, mobilidade e saneamento básico etc.)". Conforme a mesma fonte, "esse plano também fundamentou necessidades induzidas por um ciclo de desenvolvimento econômico baseado nas atividades portuárias, na exploração de petróleo e gás, obras públicas, turismo e construção civil. Consolidou políticas municipais, estaduais e federais, por meio da apresentação de 32 orientações de planejamento, 23 projetos estruturantes, 47 ações e 77 programas públicos e privados de desenvolvimento para os nove municípios da região, apontando para um horizonte até 2030".

da região, oriundo do zoneamento econômico e ecológico (ZEE) e nos planos diretores municipais".[9]

Portanto, a partir de proposta da Agem, a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico deliberou incorporar à minuta do PDUI o PMDE-BS[10] e o macrozoneamento do ZEE da RM da Baixada Santista. Metodologicamente, essa foi a principal decisão da Câmara Temática, pois permitiu consolidar objetivos, metas e estratégias propostas no PMDE-BS, utilizando o macrozoneamento recentemente regulamentado pelo ZEE, além dos planos setoriais regionais a serem elaborados e os planos diretores e planos setoriais dos municípios. Na época, a agência sugeriu aperfeiçoamentos na estrutura de governança interfederativa e ajustes dos regimentos e das formas de participação da sociedade civil que, de fato, nunca vieram a ocorrer. Porém, ainda que de forma vaga, a Agem assumiu a necessidade de aperfeiçoar as instâncias de participação da sociedade no processo de elaboração e deliberação do PDUI.

Essa câmara temática coordenou reuniões que definiram os eixos estratégicos do PDUI da Baixada Santista que devem consubstanciar suas FPICs, sendo eles: i) planejamento e desenvolvimento econômico; ii) saneamento e meio ambiente; iii) habitação e desenvolvimento urbano; iv) mobilidade e logística; e v) políticas sociais. As quatro primeiras FPICs já existiam no PMDE-BS; todavia, a quinta foi criada por reivindicação dos participantes das oficinas.

Conforme Agem (2019), "entre abril e maio de 2017, foi realizado novo ciclo de oficinas temáticas, agora com a participação da sociedade civil organizada". Após os trabalhos da Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico para sistematizar as contribuições recolhidas nos dois ciclos de oficinas, foram realizadas audiências públicas nos nove municípios da RM da Baixada Santista, em agosto de 2017.

Segundo a mesma fonte, houve participação considerável de munícipes durante as audiências. Destaca-se, porém, que os representantes da administração

9. O macrozoneamento do ZEE da RM da Baixada Santista foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013, após quinze anos de discussões, que envolveram sua compatibilização com os zoneamentos dos nove municípios que integram essa unidade regional.

10. De acordo com a Agem, diante das exigências do Estatuto da Metrópole, o PMDE-BS, elaborado um ano antes da aprovação da lei, conferiu à RM da Baixada Santista grande vantagem, com relação a outras unidades regionais. Assim, em dezembro de 2015, o Condesb incumbiu a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico "de formular o plano de trabalho que definiu os conteúdos mínimos, as orientações metodológicas e o cronograma que orientam os debates para a elaboração do projeto de lei complementar do PDUI, incluindo a participação da sociedade civil". Dessa forma, "técnicos da Agem e das prefeituras da região começaram a discutir a revisão e adequação do PMDE-BS às exigências da lei federal", integrando-o à minuta do projeto de LC do PDUI (Agem, 2019). Para maior detalhamento dessa questão, ver Carriço e Saleme (2018).

do porto não compareceram,[11] e, desse modo, o número de participantes não foi o necessário para garantir ampla participação democrática no processo.

Também foram enviadas propostas dos munícipes por via eletrônica, em *hotsite* especialmente montado pela Agem, para que fosse possível contemplar manifestações dos mais diversos tipos de entidades e opiniões de populares da região. Esse *hotsite* acabou retirado do portal da Agem, e, portanto, atualmente não se tem mais acesso às informações geradas no período de elaboração do PDUI da Baixada Santista.

No dia 30 de setembro de 2017, em oficina regional, "foram eleitos os quinze representantes da sociedade civil" e "escolhidos três representantes entre entidades credenciadas segundo as cinco FPICs" (Agem, 2019). Cabe destacar que a UniSantos elegeu um representante no eixo de habitação e desenvolvimento urbano, que passou a integrar a Câmara de Planejamento e Desenvolvimento Econômico nas questões relativas ao PDUI da Baixada Santista.

A partir de então, esses representantes participaram da elaboração do projeto de lei do PDUI da Baixada Santista, juntamente com representantes das prefeituras e do governo do estado que compõem a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Agem, 2019). Essa etapa foi encerrada em 14 de novembro de 2017, sendo a minuta do projeto de LC desse PDUI encaminhada para homologação do Condesb, o que ocorreu na reunião realizada em 28 de novembro de 2017 (*op. cit.*). Ao longo de 2018, essa comissão de acompanhamento do PDUI da Baixada Santista continuou se reunindo mensalmente, na sede da Agem, para debates e elaboração das frentes definidas no plano de trabalho, conforme já relatado.

A figura 1 apresenta o cronograma geral de todo o processo de elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista, de acordo com o pactuado entre a Agem e os integrantes da Câmara Temática.

11. Embora o estado e os municípios não possam impor à União sua participação no sistema de governança ou em reuniões e audiências públicas, nada impede que tal ocorra, sendo isso desejável em uma região que possui o maior porto do país, administrado por empresa federal.

FIGURA 1
RM da Baixada Santista: cronograma de elaboração do PDUI



Fonte: Agem (2019).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com relação ao estágio do processo de elaboração do PDUI, de acordo com Agem (2019), a "Secretaria de Desenvolvimento Regional está compatibilizando os PDUIs do estado". Para mais detalhes, o órgão sugeriu que essa informação fosse complementada diretamente pela secretaria quanto a prazos e entraves. Dessa forma, via Sistema Integrado de Informações ao Cidadão, do governo de São Paulo (SIC.SP), em 9 de dezembro de 2019, questionou-se o motivo pelo qual o projeto de LC do PDUI da Baixada Santista, aprovado em novembro de 2017 pelo Condesb, até então não havia sido encaminhado à Alesp. Em 10 de dezembro de 2019, a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Desenvolvimento Regional informou que

> o PDUI é um plano complexo que terá força de lei. Assim, a Assessoria Técnica Legislativa do Governo está fazendo uma análise rigorosa do mesmo, tendo em vista as implicações legais de grande amplitude nas políticas públicas do governo estadual e dos municípios que integram a região metropolitana da Baixada Santista (São Paulo, 2019).

Extraoficialmente, porém, circulou a informação de que a Assessoria Técnica Legislativa entendia ser necessária, para o encaminhamento do projeto de LC à Alesp, a atualização das metas definidas no PMDE-BS, em face do tempo transcorrido desde sua aprovação. Esse questionamento também foi feito por representantes da sociedade civil quando do processo de elaboração do PDUI, em função da conjuntura do país e da RM da Baixada Santista, já em crise econômica. Entretanto, após debates na Câmara Técnica de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, chegou-se à conclusão de que a atualização das metas do PMDE-BS deveria se dar por meio da implantação do Sima, coordenada pela Agem, o que foi previsto na minuta de projeto de LC.

Um aspecto importante é que essa proposta, se aprovada, transformará o decreto de regulamentação do macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista em lei estadual, num momento em que a Secretaria de Meio Ambiente está cogitando flexibilizar as regras ambientais. Outra expectativa que havia no governo paulista,

à época, era utilizar as zonas de interesse metropolitano (ZIMs)[12] como "território especial", onde qualquer atividade fosse possível, nos termos da recém-aprovada Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Lei Federal da Liberdade Econômica.

Se considerado o processo de discussão atual do ZEE no estado de São Paulo, é plausível essa explicação para um dos maiores entraves sofridos pelo PDUI da RM da Baixada Santista, pois o atual governo estadual não pretende realizar um zoneamento com delimitação espacial. Na época, a direção da Emplasa defendia que o macrozoneamento dos PDUIs deveria mapear apenas as ZIMs, como havia sido feito na primeira versão do plano da RM de Belo Horizonte.

Apesar da demora da Casa Civil do governo do estado em encaminhar à Alesp o projeto de LC do PDUI, em matéria publicada na imprensa, o então presidente desse conselho e prefeito de Peruíbe, Luiz Maurício, declarou que o plano "foi elaborado em uma perspectiva diferente da região, principalmente quanto à expectativa que se tinha do pré-sal" (Vaio, 2020). Na mesma matéria, o prefeito de Praia Grande, Alberto Mourão, declarou que solicitaria à Secretaria de Desenvolvimento Regional para "segurar [o envio à Assembleia] por 30, 60 dias", pois o PMDE-BS "precisa de ajustes" (*op. cit.*).

No mencionado projeto do PDUI da Baixada Santista, não há, todavia, reprodução das metas e ações previstas no PMDE-BS. O inciso I do art. 3º da propositura apenas dispõe que o tal PDUI é composto pelo PMDE-BS, aprovado por deliberação do Condesb nº 19, de 29 de junho de 2017. E o § 2º do art. 10 da minuta prevê que, após a primeira avaliação resultante das análises do Sistema de Monitoramento e Avaliação, deverá ser realizada a revisão de metas, projetos e ações contidas no PMDE-BS.

O referido art. 3º, que também elenca como componentes do PDUI da Baixada Santista o ZEE e o Sima, é resultado da proposta do corpo técnico da Agem, que procurou consolidar, junto com os municípios, alguns regramentos já existentes, adotando o decreto do ZEE, da mesma forma que, na RM de São Paulo, fez-se a consolidação das leis específicas dos planos de bacia das áreas de proteção aos mananciais. Nos meios técnicos dos municípios, a maioria concordou com a proposta, pois se sentiu mais segura com essa consolidação em uma lei estadual, contribuindo para que a minuta fosse aprovada pelo Condesb.

Em reunião realizada em maio de 2020, com a presença de representantes da UniSantos, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e da Agem, a representante desta última informou que a autarquia está atendendo a solicitações da Assessoria Técnica Legislativa do governo do estado de São Paulo quanto à

12. As ZIMs consistiam em uma proposta de institucionalização de um instrumento urbanístico especial, estudada no âmbito da Emplasa.

revisão de caráter formal do texto da minuta. De acordo com a mesma fonte, não há previsão para aprovação da LC do PDUI da RM da Baixada Santista.

O primeiro PDUI a ser realizado no estado de São Paulo foi o da RM da Baixada Santista, em uma época de grande resistência por parte do governo estadual em aceitar a participação da sociedade civil no âmbito da instância deliberativa. Isso pode ser observado na primeira cartilha do processo de elaboração do PDUI da RM de São Paulo, que colocava a participação da sociedade civil apenas no final. Somente após pressão do Ministério Público, o governo aceitou criar um colegiado com participação da sociedade civil desde o início dos trabalhos.

Embora o Estatuto da Metrópole seja claro ao exigir a participação da sociedade civil em uma instância deliberativa, ou seja, no Condesb, o governo de São Paulo entendeu que para isso seria necessário emendar a Constituição do estado. Por essa razão, para a elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista, terminou-se por adotar a solução de criar uma comissão de acompanhamento da elaboração da proposta de PDUI, com participação da sociedade civil.

Essa situação de indefinição da aprovação do PDUI da Baixada Santista ganhou novos contornos com a revogação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, eliminando prazo e sanção para os agentes públicos que não adotarem as providências para sua aprovação. Outro aspecto que também merece destaque é a forma atual de negociação de verbas e investimentos estaduais, entre governo e municípios, sem passar por uma discussão metropolitana, facilitando a elaboração de convênios bilaterais de acordo com conveniências políticas e prejudicando a discussão e resolução dos problemas atinentes às FPICs, de forma conjunta e transparente.

Quanto à aderência do PDUI e sua implementação, é importante ressaltar que o Sima já foi implantado, porém não está disponível para a sociedade civil e para os técnicos dos próprios municípios. No tocante às suas metas, "estão sendo trabalhadas junto aos municípios", em fase de treinamento inicial, o que se "caracteriza como um importante diferencial e avanço para o planejamento e gestão metropolitanos" (Agem, 2019).

Deve-se destacar que a primeira edição do Fórum Social da Baixada Santista, organizada por vários movimentos sociais da região em 15 de dezembro de 2018, discutiu o atraso no envio do PDUI à Alesp. Então, em 23 de março de 2019, as mesmas entidades, lideradas pelo Fórum da Cidadania de Santos, realizaram um seminário para tirar encaminhamentos no sentido de promover uma discussão mais ampla acerca da importância do plano e de sua aprovação. Disso derivou a proposta de criação do programa denominado Baixada Viva, para a construção de uma agenda metropolitana com a efetiva participação da sociedade civil.

Como consequência, no início do segundo semestre de 2019, algumas das entidades que participaram desse processo procuraram instituições de ensino e pesquisa locais, solicitando apoio para a elaboração de um diagnóstico regional, a partir do entendimento de que a crise econômica tem atingido a RM da Baixada Santista de forma mais intensa do que a outras regiões do estado. Esse movimento acabou envolvendo políticos da região e representações do setor público e privado, o que levou à criação do movimento denominado Inova – Região Metropolitana da Baixada Santista, visando ao desenvolvimento econômico e social da região. Esse movimento foi lançado oficialmente em 21 de agosto de 2019, e sua coordenação é colegiada, composta por instituições de ensino e pesquisa, com a participação da UniSantos na coordenação-geral.[13] O diagnóstico regional foi articulado em seis eixos, estando a questão da governança metropolitana presente de forma transversal.

Nos dias 8 e 9 de novembro de 2019, foi realizada a segunda edição do Fórum Social da Baixada Santista, ocasião em que a questão metropolitana integrou novamente a pauta de discussão, em atividades autogeridas, propostas por representantes da sociedade civil organizada, como a UniSantos.

Observa-se, portanto, que setores da sociedade estão se organizando de várias formas para discutir a questão da governança regional. Porém, como relatado, o papel estatal nesse processo revela a não priorização do planejamento metropolitano, pois o governo do estado, no início de 2019, retirou funcionários das agências metropolitanas, provocando um hiato de meses na atuação técnica dessas autarquias. Esse lapso prejudicou o cronograma previsto de implantação do PDUI da Baixada Santista, agravado pela liquidação da Emplasa e pelo não encaminhamento do projeto de LC do PDUI à Alesp. Ao mesmo tempo, não se percebe, por parte dos municípios, uma preocupação em cobrar do estado o aperfeiçoamento da estrutura de governança, nem a celeridade necessária para a aprovação do PDUI.

3 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES

Como o PDUI incorporou o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, e este já havia levado em consideração os planos diretores municipais, não houve conflitos com os municípios da região durante o processo de elaboração da minuta de projeto de LC. Os maiores conflitos ocorreram durante a discussão do macrozoneamento do ZEE, o que levou à publicação do decreto regulamentador do setor costeiro da RM da Baixada Santista apenas em 2013, quinze anos após a aprovação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), instituído pela

13. Para mais informações acerca do Inova – Região Metropolitana da Baixada Santista, ver Almeida (2019).

Lei nº 10.019/1998,[14] a qual, por sua vez, só ocorreu dez anos após a aprovação da Lei Federal nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Quanto à compatibilização entre o PDUI da Baixada Santista e o plano diretor do município de Santos, polo regional, deve-se ressaltar que, na ocasião da elaboração do projeto de LC do PDUI, vigorava a LC nº 821, de 27 de dezembro de 2013, Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Segundo o art. 4º dessa norma, eram objetivos do plano:

> I – assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do município, *observando os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos*, e a universalização do uso dos espaços urbanos, visando à acessibilidade, à mobilidade e à comunicação para toda a comunidade, à melhoria da qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade, especialmente nas áreas com baixos índices de desenvolvimento econômico e social;
>
> II – *fortalecer a posição do município como polo da região metropolitana da Baixada Santista* e na rede urbana nacional;
>
> III – *adequar e promover a compatibilização do processo de planejamento ambiental e normatização do território do município aos planos e projetos regionais*, estaduais e nacionais;
>
> IV – *promover a cooperação e a articulação com a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS) e os demais municípios da região metropolitana da Baixada Santista, fortalecendo a gestão integrada*;
>
> V – *instituir e diversificar as formas de parcerias entre o poder público federal, estadual, municipal, iniciativa privada e entidades civis na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo*;
>
> VI – *promover a integração entre os sistemas municipais de circulação e transporte local e regional*;
>
> VII – estabelecer as normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo no território do município, visando à redução dos impactos negativos ambientais e sociais;
>
> VIII – instituir os incentivos fiscais e urbanísticos que estimulem o ordenamento do uso e ocupação do solo, promovendo de forma integrada o equilíbrio econômico, social e ambiental;
>
> IX – orientar as dinâmicas de produção imobiliária, com adensamento e diversificação de usos ao longo dos eixos de transporte coletivo público e nas áreas de centralidades com concentração de atividades não residenciais;

14. O PEGC de São Paulo estabeleceu objetivos, diretrizes, metas e instrumentos para sua execução, com a finalidade de disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da zona costeira. A lei estadual definiu a tipologia das zonas costeiras, os seus usos permitidos, as atividades proibidas e as penalidades a serem aplicadas no caso de infrações. Por fim, a lei estabeleceu que o licenciamento e a fiscalização deveriam ser realizados com base nas normas e nos critérios estabelecidos no ZEE, a serem instituídos mediante decreto estadual, sem prejuízo das demais normas estaduais, federais e municipais definidas pelos órgãos competentes.

> X – fortalecer os mecanismos de compensação ambiental para as atividades que importem em desmatamento ou alteração dos ecossistemas originais;
>
> XI – priorizar a participação e a inclusão social de toda a população nos processos de desenvolvimento da cidade, em todos os setores (Santos, 2013, grifo nosso).

Portanto, conforme se observa, os objetivos do plano diretor de 2013 estavam em sintonia com o PDUI antes mesmo de sua elaboração. Contudo, as principais leis regulamentadoras desse plano eram as leis de ordenamento do uso e da ocupação do solo nas áreas continental e insular,[15] respectivamente, LCs nº 729, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011b), e nº 730, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011a). Em ambos os casos, os zoneamentos aprovados estavam compatibilizados com o ZEE da Baixada Santista.

Em 2018, houve revisão do plano diretor e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do município. Esse processo resultou na aprovação das LCs nº 1.005, de 16 de julho de 2018, e nº 1.006, de 16 de julho de 2018, respectivamente o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos (Santos, 2018b) e a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular (Santos, 2018a). O processo de revisão da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área continental ainda se encontra em estágio inicial.

De acordo com o art. 4º do novo plano diretor, os objetivos elencados no art. 4º do plano anterior foram pouco alterados, sendo as redações dos incisos I, II, III, IV e VI idênticas às da LC nº 821/2013. No caso da LC nº 1.006/2018, o zoneamento da macrozona insular sofreu várias alterações, porém em nenhum caso houve conflito com o estabelecido no macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 58.996/2013. Pode-se afirmar, portanto, que o ordenamento urbanístico do polo regional não conflita com o disposto na proposta de PDUI da Baixada Santista.

4 MAPEAMENTO DE CONFLITOS DE USO DO SOLO: IDENTIFICAÇÃO, TIPOLOGIAS E DESAFIOS/SOLUÇÕES

A RM da Baixada Santista ocupa área de domínio do bioma Mata Atlântica, rico em biodiversidade e altamente vulnerável às intervenções antrópicas. Não obstante, sobre esse meio físico, desenvolveu-se o complexo portuário de Santos, o polo petroquímico-siderúrgico de Cubatão e atividades turísticas em oito dos nove municípios que compõem a região, classificados como estâncias balneárias.

15. O município de Santos é dividido em duas macrozonas, continental e insular, sendo que a cidade de Santos se localiza na insular, mais especificamente na ilha de São Vicente, onde vivem 99% da população do município, de acordo com o censo demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O processo de urbanização reduziu áreas de restingas e manguezais, enquanto seus remanescentes sofrem efeitos da contaminação por efluentes domésticos e industriais; e afetou a floresta ombrófila, responsável em grande medida pela estabilidade das encostas da serra do Mar, por onde passam os eixos rodoviários e ferroviários que ligam a RM ao planalto.

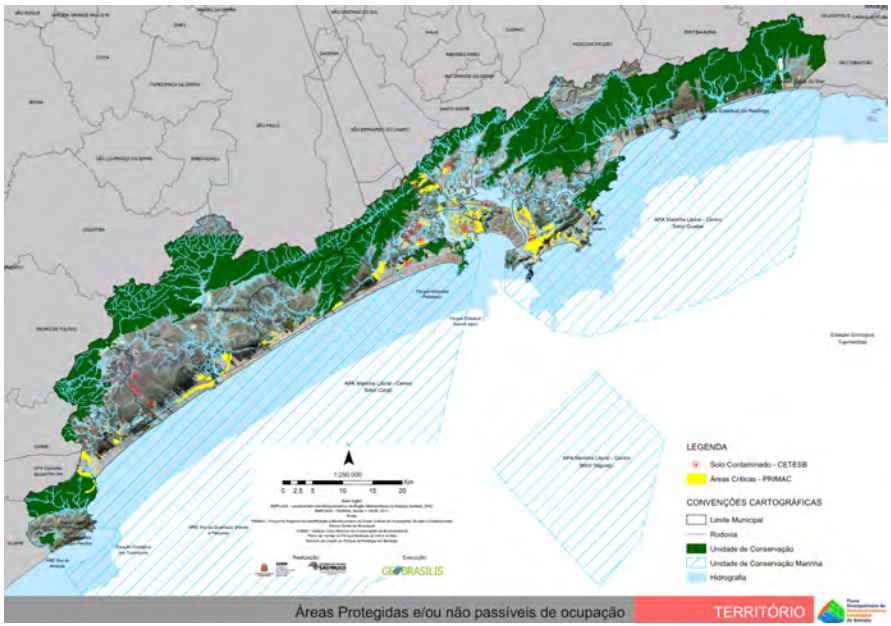
Impactos ambientais desencadearam inúmeras crises na região. Em 1982, declarado pelo governo do estado como área crítica de poluição ambiental, Cubatão sofreu severas restrições à implantação de novas plantas e ampliação das existentes. Em 1986, a degradação da cobertura da serra do Mar por poluição industrial culminou em múltiplos escorregamentos, com riscos às indústrias e moradias. Na mesma década, a poluição das praias de Santos e São Vicente, por coliformes fecais, atingiu níveis alarmantes, ensejando pressões para que fossem interditadas, além da desvalorização dos municípios da região como destino turístico.

Desde a década de 1970, a demanda por novos espaços para operações portuárias intensificou os conflitos ambientais. Nesse período, a expansão do porto se deu na margem esquerda do estuário santista, onde foi instalado o Terminal de Contêineres (Tecon), afetando comunidades pesqueiras de Guarujá, que até hoje disputam com o porto as áreas que ocupam.

No século XXI, a expansão urbana, sobretudo de instalações portuárias, vem se dando na área continental de Santos, que abriga um dos complexos costeiros mais ricos do mundo, formado por floresta ombrófila densa e manguezais, além de mananciais. Por sua importância para a manutenção dos ecossistemas terrestre e marinho, sobre a área continental de Santos incidem quatro unidades de conservação (mapa 1): o Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012; a Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica; e as resoluções do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) do estado de São Paulo, que definem as área de tombamento do Parque Estadual da Serra do Mar e adjacências.

Em 1992, a criação da área de proteção ambiental (APA) Santos-Continente, pela LC nº 54, de 9 de junho de 1992, definiu a faixa de manguezal da área continental de Santos como zona de recuperação (ZR), com o objetivo de recompor sua integridade biofísica e suas funções naturais. Entretanto, essa norma foi revogada pela LC nº 359, de 25 de novembro de 1999, a qual foi substituída pela LC nº 729, de 11 de julho de 2011, que trata do ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental de Santos.

MAPA 1
RM da Baixada Santista: áreas protegidas e áreas não passíveis de ocupação



Fonte: Agem (2014).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, desde 1999, permitiu-se a ocupação de manguezais por atividades portuárias, retroportuárias, logísticas e de desenvolvimento tecnológico, sob justificativa de se tratar de cobertura vegetal degradada. Embora alterados por assoreamento e despejo de efluentes portuários e industriais, os manguezais continuam prestando relevantes serviços ambientais, como destaca estudo de Menghini (2004), uma vez que o ecossistema funciona como barreira aos sedimentos que comprometem o canal de navegação do porto.

O montante de áreas destinadas ao complexo portuário foi ampliado pela LC nº 729/2011, justificada por fatores logísticos, como a aproximação com a rodovia Cônego Domenico Rangoni, importante eixo do complexo da SP-55, que liga a rodovia Rio-Santos e o Sistema Anchieta-Imigrantes com o planalto paulista.

Como efeito das alterações legais, foi implantado o terminal da Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport), adquirida, em 2018, pela multinacional DP World Santos, que investiu R$ 700 milhões em obras. O empreendimento conta com 653 m de cais, 207 mil metros quadrados de pátio e capacidade de movimentação anual de 1,2 milhão de contêineres, 200 mil

veículos, 2 milhões de toneladas de granéis sólidos vegetais e cerca de 5 milhões de granéis líquidos (Santos, 2015).

Localizado na foz dos rios Diana e Sandi, o terminal encontra-se próximo à ilha Diana, assentamento de comunidade tradicional que tem a pesca e o turismo de base comunitária como alicerce da economia (Santos, 2019a). Trata-se de um grupo humano altamente vulnerável, formado por 55 famílias (181 habitantes), a maioria com nível escolar fundamental incompleto e, portanto, baixa capacidade de inserção num mercado de trabalho exigente em termos de qualificação (Viana, Rios e Torres, 2017). Além disso, é uma população que se encontra fragilizada pela perda da qualidade do ambiente marinho, de onde tirava o sustento, devido a perturbações decorrentes principalmente do aterramento do manguezal e da poluição das águas. Segundo relato de moradores, a pesca, que, ao lado da agricultura, se constituía na principal atividade das famílias em décadas passadas, hoje se resume a seis pescadores e quinze mulheres marisqueiras.

Na expectativa de ampliação do porto, o relatório *Santos: diretrizes preliminares para a área continental e projetos estratégicos* (Santos, 2019b) ressalta a existência de espaços disponíveis na área continental para a expansão do complexo portuário. O trabalho indica licenças prévias em processo de exame para a instalação de novos terminais e a possibilidade de aprovação de zona de processamento de exportação (ZPE) e de zona de atividades logísticas (ZAL), além da reativação do aeroporto do Guarujá, o que terá impactos diretos e indiretos sobre essa área, pois a pista, integrante da atual Base Aérea de Santos, localiza-se muito próxima à área continental de Santos, na margem oposta do canal de Bertioga.

A área continental de Santos é exemplo das pressões que historicamente ocorrem na RM da Baixada Santista, colocando em conflito a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Desde Bertioga até Jureia-Itatins, em Peruíbe, são vários os casos de conflitos entre propostas de implantação de empreendimentos portuários ou imobiliários, os interesses de comunidades tradicionais e a preservação ambiental. Apontar formas eficientes e eficazes de gerenciar esses conflitos, planejar a ocupação do território e garantir um desenvolvimento econômico integrado e sustentável é o que se espera do PDUI da Baixada Santista, que precisa ser aprovado, colocado em prática e monitorado por instância de governança interfederativa, com participação plena da sociedade civil. É importante também que a União participe das discussões sobre planejamento e gestão da RM da Baixada Santista, já que os impactos de suas decisões no complexo portuário de Santos, sejam no tocante à autoridade

portuária,[16] sejam no que respeita aos terminais privados, incidem sobre as atividades econômicas e o meio ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do projeto de LC do PDUI da RM da Baixada Santista teve algumas particularidades, resultantes da estruturação institucional da própria região durante os anos anteriores à sanção do Estatuto da Metrópole. Menos de dois anos antes da sanção da norma federal, após longo processo de discussão, o governo do estado havia publicado o decreto que definiu o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista; e menos de um ano antes, a Agem havia concluído o PMDE-BS, que, embora fosse um plano com elevado nível de aprofundamento, não dava conta de todas as dimensões inerentes às FPICs, em especial as das políticas sociais. Isso levou a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da agência a pleitear junto ao Condesb a incorporação à proposta de PDUI do macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista e do próprio PMDE-BS, com suas diretrizes, metas e ações, acrescidas das dimensões de análise, que representavam lacunas importantes no plano recém-elaborado, como o eixo social. Essa proposta foi aceita pelo Condesb, que determinou a realização do processo de elaboração do PDUI, por meio de oficinas, audiências públicas e criação de um *hotsite* no portal da Agem.

Embora o governo do estado tenha resistido em dotar a RM da Baixada Santista de uma instância deliberativa com plena participação da sociedade civil, no processo de elaboração da minuta de projeto de LC do PDUI, foram registrados avanços importantes no nível de participação da sociedade, comparando-se aos processos anteriores. Lacuna importante foi a não participação da União no processo, em face da importância do porto de Santos. Como resultado, no final de 2017, o Condesb encaminhou a propositura à Casa Civil do governo do estado, com a promessa de novas perspectivas em termos de governança e planejamento regionais.

A despeito de todo o esforço realizado, a proposta ainda não foi encaminhada pela Casa Civil à Alesp, provocando enorme atraso no aludido processo de governança e planejamento. Segundo a Agem, tem-se conhecimento de que a Assessoria Jurídica da Casa Civil questionou aspectos do projeto de LC. Embora não fiquem inteiramente claros os óbices, isso retarda o envio à Alesp. Recentemente, prefeitos da região manifestaram intenção de revisar a proposta, colocando em risco o envio da propositura ao Legislativo estadual em curto prazo.

16. Destaca-se que o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do porto de Santos encontra-se em processo de atualização, e o governo federal está estudando a privatização da própria autoridade portuária e a cessão do canal do porto à iniciativa privada.

Esse impasse tem sido agravado pelos retrocessos da gestão da política metropolitana paulista, que reorganizou administrativamente conselhos e agências metropolitanos, além de ter determinado a liquidação da Emplasa, que possuía amplo acervo e tradição no planejamento metropolitano do estado de São Paulo, fragilizando todo apoio técnico prestado aos órgãos regionais. Contudo, pode-se afirmar que, no processo de elaboração do PDUI da Baixada Santista, registrou-se a compatibilização dos planos diretores municipais com o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, e que, como se verificou no caso apresentado da área continental de Santos, as contradições entre preservação ambiental, equilíbrio social e desenvolvimento econômico são relevantes e apontam para a urgência da implantação de uma sólida governança metropolitana, com participação da sociedade civil e da União. Esta deve ser amparada por um PDUI amplamente democrático, que represente um pacto social legítimo, de forma a garantir o tão almejado desenvolvimento integrado e sustentável da região.

REFERÊNCIAS

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista**. Santos: Agem; GeoBrasilis, 2014.

_____. **Documento com resposta aos questionamentos apresentados pela equipe do ponto focal da RMBS**. [s.l.]: [s.n.], 31 out. 2019.

ALMEIDA, S. Projeto Inova forma grupos de análise na Baixada Santista: pesquisadores entregarão análises baseadas em cruzamentos de dados existentes até setembro. **Jornal A Tribuna**, 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/kzVxGtG>. Acesso em: 31 out. 2019.

CARRIÇO, J. M.; SALEME, E. R. Dos planos municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela região metropolitana da Baixada Santista. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano**: desafio à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

MENGHINI, R. P. **Ecologia de manguezais**: grau de perturbação e processos regenerativos em bosques de mangues da Ilha Barnabé, Baixada Santista, São Paulo, Brasil. 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <https://cutt.ly/hzVxLU2>. Acesso em: 31 nov. 2019.

RIOS, L. G. **Turismo de segunda residência**: impasses para o desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável – o caso de Bertioga, SP. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional, Universidade Católica de Santos, Santos, 2019.

SANTOS. Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011a.

_____. Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do município, dá nova disciplina à área de proteção ambiental (APA), e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011b.

_____. Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 28 dez. 2013.

_____. Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018a.

_____. Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018b.

_____. **Relatório 5**: diretrizes para a área continental e projetos estratégicos. Santos: Prefeitura de Santos, 2019a.

_____. **Santos**: diretrizes preliminares para a área continental e projetos estratégicos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos; Lerner Associados, 2019b.

SANTOS, L. A. F. dos. **A influência da expansão portuária na comunidade da Ilha Diana, Santos-SP**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Marinhos, Universidade Santa Cecília, Santos, 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Resposta do SIC.SP**: protocolo 526951924765. São Paulo: [s.n.], 10 dez. 2019.

VAIO, R. A. Plano estabelece metas até 2030. **Jornal A Tribuna**, 26 fev. 2020.

VIANA, M. A.; RIOS, L. G.; TORRES, R. J. Taus Ilha Diana: em defesa da regularização fundiária de uma comunidade caiçara em Santos, SP. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 9., 2017, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais**... Florianópolis: IBDU, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/9zVx20V>. Acesso em: 1º nov. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2006.

_____. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 maio 2012.

_____. Lei 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**, 13 jan. 2015.

SANTOS. Lei Complementar nº 359, de 25 de novembro de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do município, institui a área de proteção ambiental (APA) e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 26 nov. 1999.

_____. Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 25 nov. 1999.

_____. Lei Complementar nº 54, de 9 de junho de 1992. **Diário Oficial de Santos**, 10 jun. 1999.

_____. **Fundação Parque Tecnológico de Santos**. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2012. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=fpts>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Zoneamento ecológico-econômico**: setor costeiro da Baixada Santista. São Paulo: [s.n.], 2013.

CAPÍTULO 6

IDENTIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELÉM

Andréa de Cássia Lopes Pinheiro[1]
Juliano Pamplona Ximenes Ponte[2]

1 INTRODUÇÃO

Este estudo faz parte da sequência de etapas da pesquisa Governança Metropolitana no Brasil, coordenada nacionalmente pelo Ipea e conduzida regionalmente por institutos estaduais de planejamento e pesquisa, universidades e organizações do terceiro setor. Especificamente, trata-se aqui do caso da região metropolitana (RM) de Belém, no estado do Pará, Norte do Brasil, formada pelos municípios de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará, Santa Izabel do Pará e Castanhal. Abordamos mecanismos, iniciativas, regulamentações e relações institucionais em que o tema metropolitano, sobretudo afeito ao domínio das políticas urbanas, vem sendo recentemente abordado pela administração pública nos níveis municipal e estadual.

Este texto é iniciado com uma digressão sobre mecanismos institucionais (órgãos públicos, leis, arranjos administrativos, pactos etc.), seguida de relatos de projetos específicos de alcance metropolitano, a partir de casos e obras em curso na RM de Belém. O caráter ainda em formação de um protocolo, e de sua institucionalidade, de gestão/administração (ou governança, conceitualmente) metropolitana, acaba por ser evidenciado por essas experiências e, cumulativamente, pela condução dos projetos específicos de interesse metropolitano na RM de Belém.

2 IDENTIFICAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM

A RM de Belém é oriunda da leva de nove RMs brasileiras pioneiras instituídas pela Lei Federal Complementar nº 14, de 14 de junho de 1973, juntamente com a RM do Rio de Janeiro (objeto da Lei Complementar nº 20, de 1974). À época, a RM de Belém era composta apenas pelos municípios de Belém e Ananindeua, embora seus territórios e fronteiras fossem então diferentes dos limites atuais. Alterações posteriores, durante os anos 1980, 1990 e 2010, reconfiguraram não apenas os limites territoriais

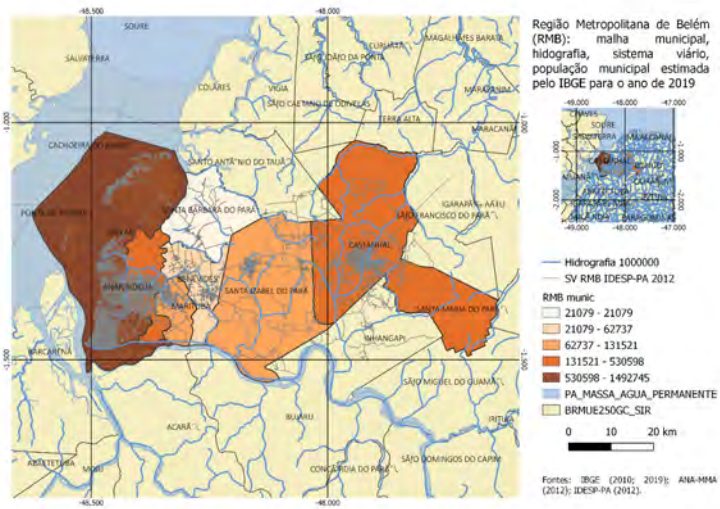
1. Arquiteta e urbanista. *E-mail*: <andreaclpinheiro@yahoo.com.br>.
2. Arquiteto e urbanista; e professor associado da Universidade Federal do Pará (UFPA). *E-mail*: <jximenes@ufpa.br>.

metropolitanos em torno da capital paraense, mas também a própria rede urbana do estado e da Amazônia brasileira. Uma das questões centrais, problemáticas em qualquer tempo histórico sobre a administração municipal, estadual e metropolitana em municípios do Norte do Brasil é o acesso à terra. Na RM de Belém, a situação de terras devolutas como base de uso e ocupação do solo, com concentração desse estoque fundiário, e investimentos em infraestrutura restritos a um espaço minoritário do território são fundamentos não apenas da desigualdade local, mas também da reprodução de suas dificuldades atuais.

Na RM de Belém (mapa 1) não existe um órgão específico com responsabilidades sobre as relações interfederativas, como preconiza o Estatuto da Metrópole. Na Lei Complementar Estadual (LCE) nº 8.096/2015,[3] o governo do Pará determina que a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas (Sedop), por meio da sua Diretoria de Planejamento Metropolitano e Gestão Territorial (Dimet), seja a responsável pela coordenação, proposição e pelo acompanhamento das políticas de organização urbana e regional e pela promoção de estudos e análises técnicas nos projetos, convênios e parcerias com os municípios das RMs. Isso inclui o diagnóstico dos municípios atendidos no que se refere a seus instrumentos de gestão (Sedop, 2018).

MAPA 1

Faixas de população municipal metropolitana estimadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2019: malha municipal, hidrografia, sistema viário



Fonte: IBGE (2010; 2018; 2019); ANA (2012); Idesp (2012).

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

3. Disponível em: <https://cutt.ly/AxipfwO>.

Com relação à execução de políticas públicas setoriais de caráter metropolitano, a estrutura do governo estadual que mais se aproxima do desenvolvimento de relações interfederativas é o Núcleo de Gerenciamento de Transporte Metropolitano (NGTM), que contempla a função pública de interesse comum (FPIC) de transporte. Esse órgão, criado pela Lei Estadual nº 7.537, de 1º de dezembro de 2011,[4] tem como "objetivo (...) gerenciar a implantação do projeto Ação Metrópole".[5]

O projeto Ação Metrópole, por sua vez, consiste em um sistema integrado de transportes (SIT) baseado no modal ônibus e suas variantes. É o caso de veículos monoarticulados ou biarticulados, obras de arte e faixas segregadas conforme o padrão *bus rapid transit* (BRT) (figura 1), sistema integrado de ônibus em corredores segregados com troncalização, ampliado no país a partir de projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), embora tenha algumas de suas modalidades de origem latino-americanas e registro desde as décadas de 1970 e 1980.

FIGURA 1
Anel viário da avenida Júlio César, em Belém, parte do projeto metropolitano de SIT Ação Metrópole



Fonte: NGTM, 2012.

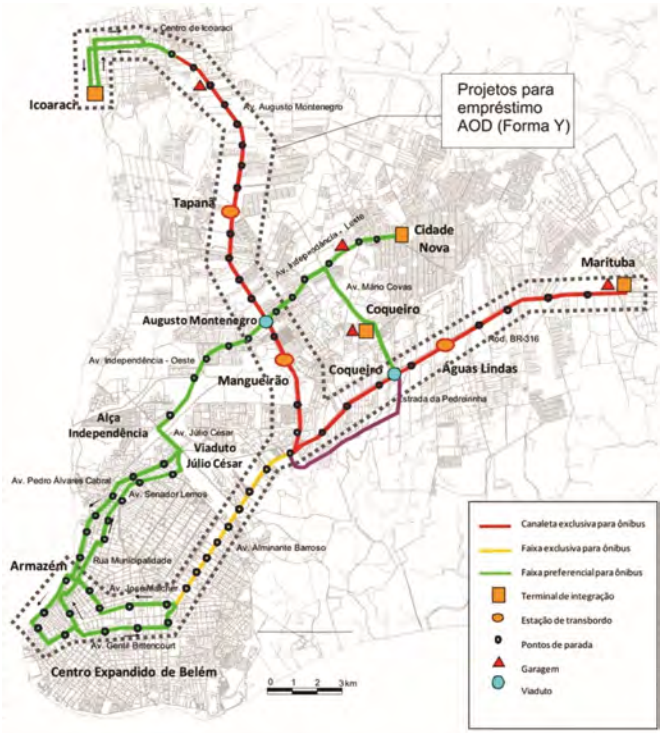
Há grande centralidade na questão metropolitana na RM de Belém quanto ao projeto Ação Metrópole. Oriundo de sucessivas experiências de consultoria, cooperação técnico-financeira e transferência de tecnologia entre a Agência

4. Disponível em: <https://bit.ly/3AE9PJK>.
5. Disponível em: <https://bit.ly/2UfNPVX>.

de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency – Jica), órgão governamental, a antiga Empresa Brasileira de Gerenciamento de Transportes (Geipot),[6] o Ministério dos Transportes e o governo do estado do Pará, o projeto pode ser lido como um ativo eleitoral, um objeto de disputa entre municípios e estado e um empreendimento técnico de visibilidade nacional. Incorporado ao PAC, o projeto Ação Metrópole é também tratado como item de desgaste entre administrações municipais, o governo do estado e o eleitorado local, advindo dos atrasos de execução da obra civil e das dificuldades da prefeitura municipal de Belém em gerir as ações.

MAPA 2

Diagrama geral da chamada forma Y, corredores de tráfego do SIT de ônibus metropolitano do tipo BRT do projeto Ação Metrópole, com pontos de parada e estações de transbordo, envolvendo três municípios metropolitanos



Fonte: NGTM, 2012.

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

6. A Geipot foi uma empresa pública criada em 1965, e extinta em 2008, com a reestruturação administrativa e a redefinição de atribuições de órgãos federais e competências estaduais e municipais do setor no Brasil. Sediou corpo técnico de permanente qualificação e foi responsável pelo aperfeiçoamento, pela difusão e pela aplicação de tecnologias, modelos institucionais e tarifários diversos em engenharia de transportes e transportes públicos urbanos no país. Parcela significativa dos especialistas locais em transportes públicos é, direta ou indiretamente, tributária da formação na extinta empresa, eventualmente caracterizada também em seus primórdios.

O projeto Ação Metrópole prevê um conselho de composição heterogênea, envolvendo empresas do ramo, prefeituras municipais, técnicos do setor público, a pasta estadual responsável pela política de desenvolvimento urbano e metropolitano, sindicatos, usuários e instituições de ensino e pesquisa. Há, ainda no processo de implantação do projeto, um debate nitidamente redistributivo e de reorganização de mercado referente ao modelo tarifário, à distribuição da receita do sistema e às metas de investimento a serem cumpridas pelas empresas privadas concessionárias por licitação.[7]

Parte significativa dos corredores de tráfego segregados para as faixas de ônibus, contudo, está restrita ao território municipal de Belém (figura 2), o que faz com que a prefeitura do município seja responsável por trecho majoritário de execução e, em anos recentes, de retardo na conclusão das obras e operação do sistema.

FIGURA 2
Faixas de rolamento do prolongamento da avenida João Paulo II, área de expansão e limite entre os municípios de Belém e Ananindeua, na RM de Belém



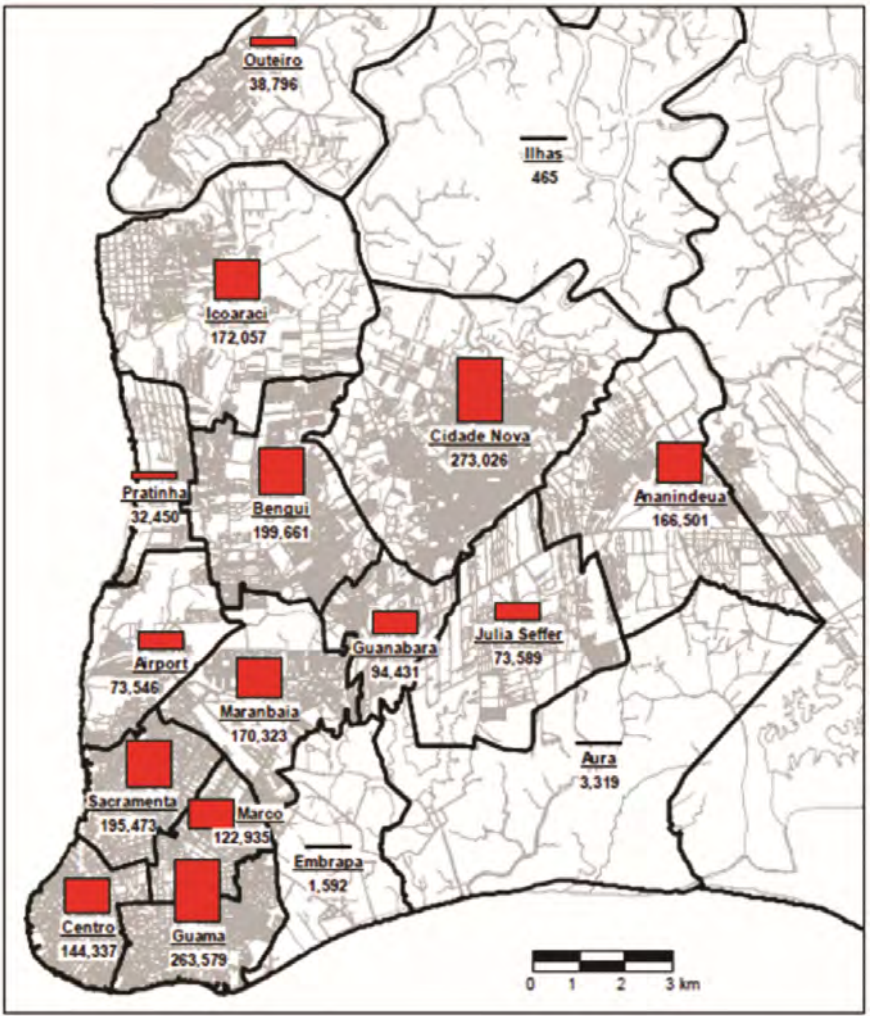
Fonte: NGTM, 2018.
Obs.: Parte do projeto Ação Metrópole, a intervenção implicou uma complexa licença ambiental e numerosas remoções de domicílios em áreas de assentamentos precários.

Do ponto de vista metropolitano, na prática, o NGTM continua sendo o órgão articulador na escala supramunicipal, porém com atuação limitada à autonomia das administrações locais e suas incumbências contratuais definidas

7. Disponível em: <http://www.ngtm.pa.gov.br/>.

no escopo desse projeto de sistema de transportes. Belém, Ananindeua e Marituba apresentam realidades institucionais, econômicas, territoriais e demográficas diferentes e desiguais (mapa 3).

MAPA 3
Projeto Ação Metrópole: as macrozonas de tráfego do sistema BRT metropolitano entre os três municípios envolvidos no planejamento



Fonte: NGTM, 2012.
Obs.: 1. Há desigualdade de estoques e demandas, o que evidencia densidades diferentes e importâncias econômicas e centralidades que são tão assimétricas quanto o peso político das respectivas administrações municipais no sistema.
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Essa situação se relaciona com a resistência do setor empresarial do ramo de transportes em incorporar as alterações de regulamentação do sistema público de transportes da RM, o que implicaria a renovação da frota, a reconfiguração de linhas e trajetos e a mudança da estratégia de obtenção de rentabilidade, longe do sistema atual, e anacrônico, do fluxo de transportes centro-periferia ou bairro-centro.

As relações supramunicipais, já frágeis e precárias previamente aos acordos oportunizados com a progressiva implantação do sistema de transportes, são ainda mais atravessadas pelo peso político e econômico desses interesses empresariais, influentes localmente. Contudo, o órgão estadual que teria o papel de articulação e mediação entre diferentes interesses tem a atribuição de viabilizar a implantação do sistema integrado de ônibus urbano, o que implica, necessariamente, a convivência entre as três prefeituras, os órgãos estaduais e os demais segmentos envolvidos.

Em síntese, já ocorrem pelo menos dois conflitos por ocasião das mudanças necessárias à implantação gradual do Plano Diretor de Transporte Urbano (PDTU) da RM de Belém (Cohab-PA, Jica e Sedurb, 2001) e da atualização de seu planejamento, representada pelo atual projeto Ação Metrópole e pelo BRT metropolitano. O primeiro se refere às intervenções urbanísticas em Belém, Ananindeua e, mais recentemente, Marituba, com histórico de dificuldades de obtenção de recursos e maior andamento do projeto e de suas obras a partir da inclusão, na década de 2000, do hoje extinto PAC do governo federal. O segundo, mais atual, se refere à extinção de rotas e linhas de ônibus, à atualização das licitações para concessão dessas linhas e à mudança dos modais (ainda que se trate apenas de ônibus, há novas especificações a seguir, como os veículos articulados), com atualização da frota. Esse segundo elemento de conflito representa clara intervenção do agente metropolitano, planejador dos SIT públicos, em um contexto de divisão de mercado até então baseado em um *modus operandi* efetivamente pré-capitalista de empresas cuja lógica de transporte era a do tradicional roteiro bairro-centro-bairro, sem considerar centralidades, subcentralidades e as configurações urbanísticas atuais da RM de Belém.

Ainda sobre esse segundo ponto de conflito no sistema metropolitano de transportes com o BRT, a extinção da cobrança das passagens por viagem, o surgimento da integração (inter)modal no sistema e a virtual extinção da circulação de numerário em espécie nos coletivos sinalizam mais barreiras e resistência da categoria patronal, habituada historicamente a influenciar de modo decisivo a forma como preferia operar, ainda que prejudicasse contraditoriamente o usuário – conflitos necessários da política urbana, portanto.

Conflitos e contradições desse exemplo refletem um problema brasileiro de governança e gestão metropolitana, presente na desigual capacidade financeira

dos municípios, na pendularidade de fluxos das populações metropolitanas e na assimetria de distribuição, socialmente injusta e deseconômica, de redes e sistemas de infraestrutura (Pinto, 2007). Baixos níveis de integração metropolitana, mensuráveis por diversos métodos e escalas, refletem tanto esses aspectos desiguais quanto as eventuais dificuldades administrativas e políticas para enfrentamento concreto de uma dada agenda de cooperação interfederativa – no caso, entre estado da Federação e municípios.

> A forte heterogeneidade dos municípios brasileiros quanto a indicadores econômicos, sociais e fiscais (...) foi reforçada nas RMs brasileiras, (...) que passaram a incluir municípios com pálida integração ao núcleo metropolitano. Em alguns casos, as RMs brasileiras não se configuram como aglomerados metropolitanos (...). Esta dificuldade se agrega à falta de legitimidade política da RM de Belém (...) (Pinto, 2007, p. 188).

A pesquisa do Observatório das Metrópoles, de 2012, sobre os chamados níveis de integração metropolitana entre municípios, é baseada em dados estatísticos oficiais e análises conceituais do fenômeno metropolitano brasileiro. A integração metropolitana e municipal seria dada pela intensidade, pelo cruzamento e pela frequência de fluxos (transportes, comunicações, empregos), bem como pelas condições infraestruturais e de equipamentos instaladas no território. No caso da RMB e do Norte, atesta-se que

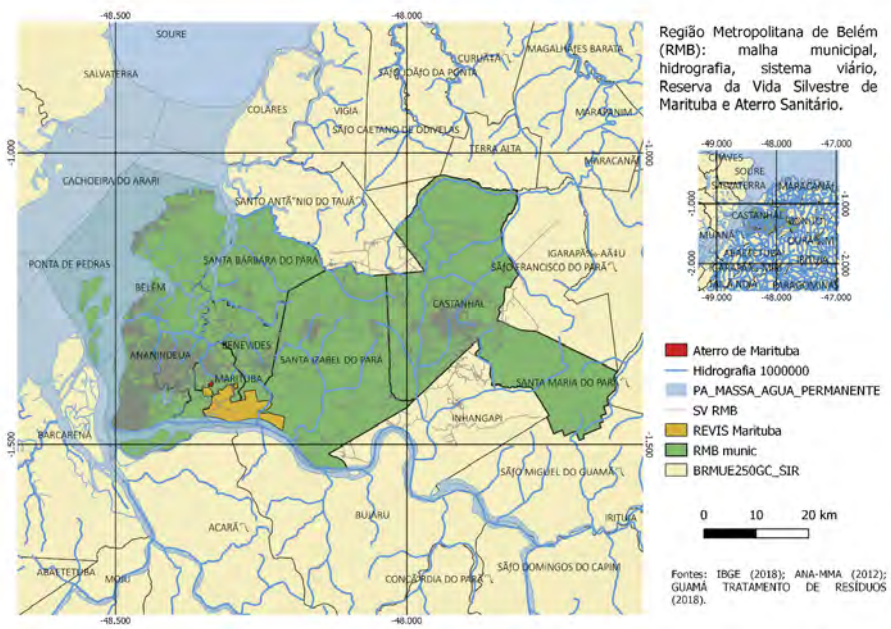
> na região Norte, as RMs de Manaus e Belém apresentam natureza metropolitana, porém com 70% dos municípios nos níveis médio, baixo e muito baixo. Ou seja, à exceção de Ananindeua, com nível muito alto, e de Benevides e Marituba, que são de nível alto, todos na RM de Belém, os outros municípios que estão em unidades institucionalizadas na região Norte são de nível de integração médio ou mais baixo. Se forem observadas as demais cinco unidades não metropolitanas, nota-se que 100% estão nesses últimos níveis (Observatório das Metrópoles, 2012, p. 34).

Em outras palavras, a dificuldade histórica de articulação intermunicipal e interfederativa (especificamente entre governo estadual e prefeituras municipais metropolitanas) não pode ser fielmente creditada a fatores estritamente institucionais, mas a uma complexa concorrência de aspectos, advindos da desigualdade socioeconômica e da situação de fronteira da região e sua formação urbana. Existem conflitos mesmo na interação entre as prefeituras municipais de Belém, Ananindeua e Marituba, municípios metropolitanos e, em anos recentes, governados por prefeitos politicamente alinhados em torno de mesmas legendas partidárias e seus aliados (Pinheiro, Ponte e Rodrigues, 2014).

No âmbito dos municípios integrantes da RM de Belém, há um Acordo de Cooperação Técnica (ACT) instituído em 2015 entre as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba na FPIC de saneamento – especificamente em

resíduos sólidos –, estabelecido mediante a necessidade de resolução do destino e tratamento dos resíduos sólidos produzidos nesses municípios. A Central de Processamento e Tratamento de Resíduos Sólidos (CPTR) localiza-se no município de Marituba e é gerida pela empresa Guamá Tratamento de Resíduos (mapa 4).[8]

MAPA 4
RM de Belém: malha municipal, hidrografia, sistema viário e as poligonais do aterro sanitário e do Refúgio de Vida Silvestre do município de Marituba



Fonte: IBGE (2018); ANA (2012); Guamá Tratamento de Resíduos, 2018.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Esse ACT não se caracteriza como uma estrutura formal de relação interfederativa, e é baseado em um instrumento jurídico frágil, que tem se tornado alvo de conflitos entre os gestores e técnicos dessas prefeituras, o governo do estado e a empresa que gerencia o CPTR. Após acordo pactuado a partir de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) com o Ministério Público do Estado do Pará (MPPA), a empresa responsável pelo tratamento de resíduos do novo aterro sanitário metropolitano mudou o nome do empreendimento, denominando-o Unidade de Valorização Sustentável Guamá (UVS Guamá). Dirigentes da empresa privada concessionária, pertencente ao grupo paulistano

8. Disponível em: <https://cutt.ly/Txipxu8>. Acesso em: 23 jun. 2020.

Solví (figura 3), chegaram a ser presos por irregularidades e descumprimento de normas administrativas e sanitárias no aterro.

FIGURA 3
Esquema representativo do *pool* de empresas que formam o grupo Solví e mudanças de nome, fusões e aquisições ao longo do tempo



Fonte: Solví, 2018.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A situação do novo aterro sanitário de Marituba, que sucede o já problemático e anterior aterro sanitário do Aurá, no município vizinho de Ananindeua, em fronteira com Belém, é um caso generalizado de irregularidades técnicas e administrativas. É também um problema grave de gestão ambiental metropolitana, uma vez que os impactos das deficiências de tratamento dos resíduos e mesmo de seu transporte se fazem sentir nas áreas do entorno do equipamento, e em uma mancha que cobre alguns quilômetros quadrados. Prazos exigidos pelo MPPA para cumprimento de legislação e planejamento nacionais da gestão de resíduos sólidos provocaram as decisões do governo do estado do Pará, em acordo inicial entre as prefeituras municipais de Belém, de Ananindeua e de Marituba. Segue relato da imprensa local a respeito.

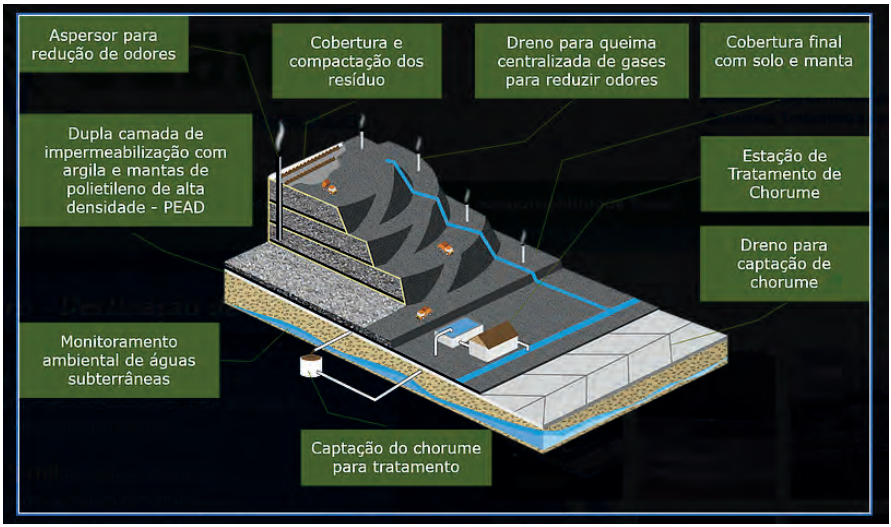
> Representantes do Ministério Público do Estado (MPPA) e a Polícia Civil estiveram reunidos nesta quinta-feira (7) para apresentar informações sobre a operação Gramacho, realizada para investigar a prática de crimes ambientais sobre o aterro sanitário de Marituba, Região Metropolitana de Belém.
>
> Com as investigações iniciadas em março deste ano, o inquérito apontou diversas irregularidades sobre o local, onde o chorume (líquido poluente) era despejado no solo, sem impermeabilização e que prejudica diretamente um dos igarapés próximos ao local.
>
> Além disso, as autoridades ouviram a população da cidade de Marituba, que sofre com o alto índice de poluição. Para se ter ideia, o número de doenças triplicou no município após os problemas envolvendo a poluição no aterro sanitário.

> "A poluição atmosférica e hídrica são os principais problemas encontrados, inclusive este pode até afetar a cidade de Belém, por conta do igarapé Pau Grande, além do forte odor encontrado durante as visitas e isso incomoda bastante os moradores", explicou a delegada (...).
>
> Para a promotoria do Ministério Público, outras irregularidades foram encontradas e serão investigadas pelo poder público. "Existem denúncias criminais e o inquérito será analisado depois de concluído para que os responsáveis sejam denunciados e pagarão com as penalidades previstas em lei", diz a promotora do Meio Ambiente de Marituba (...).
>
> Em nota, a empresa responsável sobre o aterro de Marituba se posicionou sobre o assunto.
>
> A Guamá foi surpreendida com a deflagração da Operação Gramacho, já que vem colaborando com as autoridades do estado sempre que é demandada. Além disso, a empresa atua sob fiscalização permanente da Semas [Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade] desde o início das suas atividades, e desde abril opera em um modelo de cogestão com interventores nomeados pelo Poder Judiciário que atuam dentro do aterro.
>
> Vale ressaltar que o aterro sanitário de Marituba foi construído seguindo normas específicas para esse tipo de engenharia, possui todas as autorizações da Semas e é a alternativa tecnológica mais usada no mundo para disposição final de resíduos sólidos urbanos. Após um investimento de R$ 20 milhões feito este ano pela Guamá, o empreendimento está operando dentro do padrão de excelência e em conformidade com as melhores práticas do setor. Além disso, o aterro é um avanço para a região metropolitana de Belém, pois representa o encerramento do lixão do Aurá, um depósito de lixo a céu aberto que contamina o meio ambiente e compromete a saúde humana.
>
> Nesse momento, por não conhecer o inquérito, a Guamá não pode comentar as acusações imputadas à empresa (Presos..., 2017).

Em 2019, em novo acordo com o MPPA, a empresa Guamá Tratamento de Resíduos alegava que o valor pago, R$ 64 por tonelada de resíduos, seria insuficiente e levaria ao fechamento do equipamento, restando a RM de Belém sem alternativa de destinação final segura. A empresa, então, solicitava aumento de 78% na remuneração da tonelagem destinada ao aterro, elevando o valor para R$ 114. As três prefeituras municipais metropolitanas envolvidas (Belém, Ananindeua, Marituba) discordaram e questionaram o valor. A Promotoria de Meio Ambiente do MPPA, ao colher as manifestações de protestos de moradores de Marituba acerca do aterro, descartou a aventada hipótese de reativação para recepção de resíduos do desativado e antigo aterro sanitário do Aurá, situado entre os municípios de Belém e Ananindeua. Em ambos os casos, no novo aterro de Marituba e no antigo aterro do Aurá, irregularidades como falta de tratamento, tratamento inadequado, infiltração

de chorume nas células de tratamento (figura 4) e descarte irregular de resíduos se tornaram comuns em anos recentes.

FIGURA 4
Diagrama do tratamento da UVS Guamá, o aterro sanitário metropolitano, situado em Marituba/Pará



Fonte: Guamá Tratamento de Resíduos, 2018.
Obs.: 1. Polêmico, o equipamento divulga permanentemente suas ações e reafirma o compromisso com o TAC firmado com o MPPA.
2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3 FPICs INSTITUÍDAS NA RM DE BELÉM

As FPICs instituídas formalmente para a RM de Belém foram dispostas na Lei Complementar Federal (LCF) nº 14/1973. Assim como para as demais RMs criadas nessa legislação, essas FPICs se configuravam de forma generalista, sem o cuidado com as especificidades de cada território.

Nas legislações posteriores sobre a RM de Belém (LCE nº 27/1995, LCE nº 72/2010 e LCE nº 76/2011), não há menção sobre quais seriam suas FPICs específicas. No art. 5º da LCE nº 27/1995, há uma indicação de como poderia ser feito o planejamento, a gestão e a execução dessas FPICs: "A unificação da execução dos serviços comuns efetuar-se-á quer pela concessão do serviço da entidade estadual, quer pela constituição de empresa de âmbito metropolitano, quer mediante outros processos que, através de convênio, venham a ser estabelecidos" (Brasil, 1995).

Em 2015, o governo do estado, por meio da Dimet, iniciou estudos sobre a delimitação da RM de Belém, a fim de determinar sua real composição territorial e

quais FPICs se configuravam. O estudo foi finalizado e validado com as prefeituras que compõem essa RM e com os órgãos estaduais com responsabilidades de planejamento, gestão e execução metropolitana no final de 2017, e publicado no início de 2018 (Sedop, 2018).

O estudo aponta a existência das seguintes FPICs para a RM de Belém: planejamento metropolitano; desenvolvimento urbano; transporte e mobilidade urbana; habitação; meio ambiente; saneamento ambiental; e educação. O estudo se configura como um documento técnico, porém a formalização das FPICs mencionadas precisa ser conformada via legislação estadual.

Apesar da ausência de marco legal instituindo e regulamentando as FPICs para a RM de Belém, o resultado do estudo publicado pela Sedop em 2018 identifica estruturas institucionais formais para essas políticas de relação interfederativa. Como dito, trata-se da previsão formal, administrativa, porém não necessariamente realizada, dessas políticas e iniciativas de cunho metropolitano. São questionáveis suas eficácias e efetividades quanto ao planejamento e à gestão, como é o caso das estruturas das FPICs de planejamento metropolitano e de desenvolvimento urbano – relacionadas ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) para a RM de Belém, elaborado pela Sedop –, dada a ausência de mecanismos concretos para tornar operacionais, concretas, suas ações.

A previsão formal das ações de gestão metropolitana já surge precária, carecendo de regulamentação legal, dotações ou alocações orçamentárias, atribuições administrativas, corpo técnico ou projetos específicos. Ficou então esvaziado o plano de desenvolvimento urbano-metropolitano integrado, não havendo políticas abrangentes que impliquem intervenções físico-territoriais ou políticas urbanas de alcance metropolitano. Restam, portanto, projetos específicos, motivados por problemas de décadas atrás, cuja urgência mobilizou governos estadual e municipais (transportes e lixo, conforme descritos anteriormente).

4 CLASSIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DAS ESTRUTURAS DE RELAÇÃO INTERFEDERATIVA PRESENTES NA RM DE BELÉM

4.1 A Dimet/Sedop

A Sedop, em sua estrutura organizacional, evidencia em primeiro lugar os efeitos da reforma administrativa operada ainda em 2013 e 2015. Desse modo, unificou duas secretarias de estado de perfis de atuação, atribuições, cultura administrativa e corpo funcional significativamente diferentes: as antigas secretarias de

desenvolvimento urbano e regional,[9] funções da anterior Secretaria de Estado de Integração Regional e da Secretaria de Estado de Obras Públicas. O setor de obras públicas no Brasil é historicamente permeado por litígios envolvendo os processos licitatórios (Gurski e Souza-Lima, 2018). Coloca-se, ainda, uma questão corporativa e de modo de funcionamento do setor no país. A corporação de engenheiros e a atuação de empresas prestadoras de serviços de engenharia pautam instituições públicas do setor, e não raro aplica-se visão excessivamente instrumental, desvinculada de maior contextualização da relação entre projetos de infraestrutura e as estratégias macroeconômicas das políticas de desenvolvimento. A título de ilustração, seria desejável articulação entre a dimensão da política econômica de planejar, induzir e produzir efeitos de arrasto e demanda efetiva e as obras de infraestrutura, portanto.

Em termos administrativos, a reforma administrativa do estado do Pará operada em 2015 anexou duas secretarias de estado de perfis substancialmente diferentes em uma nova instituição formalmente unificada. A Sedop é produto da junção de uma Secretaria de Obras Públicas e uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano (e, em determinados períodos, regional e/ou metropolitano). O setor de obras públicas configurava um órgão com orçamento e capilaridade espacial e política no Estado significativamente maiores, sendo, portanto, órgão de maior ascendência no novo arranjo burocrático. Por sua vez, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano fora, no passado, criada por iniciativa do governo do estado para gerir o antigo Projeto Alvorada e suas relações com financiamentos de instituições financeiras multilaterais. Assim, foram fundidas duas instituições diferentes, uma de atuação relacionada à elaboração e aplicação de políticas urbanas (habitação, uso e ocupação do solo, saneamento, transportes) e outra atuante no projeto, no orçamento, na fiscalização e na execução direta de obras civis de equipamentos públicos e comunitários e infraestrutura. A instituição resultante continuou, em sua atuação, dividida em duas, porém com a parcela herdada da antiga Secretaria de Obras Públicas dotada de maior articulação política, importância orçamentária e vinculações com parlamentares e prefeitos. O processo de elaboração do PDUI da RM de Belém, sob essa ótica, reflete a baixa ingerência nesse contexto dada pela Sedop, e a necessidade ainda premente da estruturação mais consistente e sistemática de um fundo, uma política, instituições fortalecidas e um conselho gestor da questão metropolitana no estado.

9. Contraditoriamente, há identificação e coincidência entre gestões que alteraram as atribuições da secretaria estadual paraense que se ocupa da política urbana (chamando-a de desenvolvimento urbano e regional; urbano, metropolitano e regional etc.) e extinguiram o Instituto de Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental do Pará (Idesp), instituição geradora de dados e produtora de análises que fundamentariam, em última instância, decisões da política urbana e regional do estado do Pará.

Conforme a estrutura organizacional da Sedop instituída através da LCE nº 8.096/2015, a Dimet é a responsável pelas FPICs de planejamento metropolitano e de desenvolvimento urbano das RMs paraenses, tendo como uma de suas finalidades propor – em conjunto com os outros órgãos estaduais de atuação metropolitana, entes federados municipais e sociedade civil organizada – o sistema de governança interfederativa metropolitana e a posterior elaboração dos PDUIs para as RMs paraenses.

Possui como principais atividades:

- propor a elaboração, acompanhar a execução e participar da revisão da Política Estadual de Desenvolvimento Regional e Urbano, no que concerne ao ordenamento territorial;
- participar, junto com entidades e municípios metropolitanos paraenses, da elaboração e do acompanhamento dos PDUIs, conforme estabelece a Lei Federal nº 13.089/2015;
- promover, exclusivamente ou em conjunto, com municípios, entidades metropolitanas e/ou instituições de ensino e pesquisa, públicas ou privadas, a realização de estudos e análises técnicas referentes a diagnósticos, planos, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento e, em especial, ao ordenamento territorial regional, metropolitano e urbano;
- apoiar e promover o fortalecimento do planejamento e da gestão territorial nos municípios e nas RMs do Pará;
- quando solicitado, articular com municípios e entidades metropolitanas paraenses visando à solução de questões relativas ao ordenamento territorial; e
- disponibilizar informações relativas ao ordenamento territorial para subsidiar a formulação e o acompanhamento da política e dos planos de desenvolvimento e ordenamento territorial regional, metropolitanos e urbanos.

A Sedop, conforme a LCE nº 8.096/2015, possui os seguintes órgãos vinculados a sua estrutura: a Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa), a Companhia de Habitação do Estado do Pará (Cohab-PA) e o NGTM. Porém, a vinculação pretendida a partir da referida legislação de 2015 nunca foi efetivada. Na prática, cada órgão desenvolve seus programas, projetos e ações de forma autônoma, sem uma coordenação-geral junto à Sedop. O que acontece na maioria dos casos é o desenvolvimento de parcerias entre essas instituições. Ressalta-se que, em momento posterior, o NGTM passou a ser vinculado à Secretaria Estadual de Transporte (Setran).

No relacionamento com atores da sociedade civil organizada, a Sedop exerce o papel de presidência do Conselho Estadual das Cidades do Pará (Concidades/PA) – que está sediado nas dependências da secretaria.

4.2 O NGTM

O NGTM, órgão planejador e coordenador da política metropolitana de transportes, foi criado pela Lei Estadual nº 7.573, de 1º de fevereiro de 2011, vinculado inicialmente à extinta Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável, e atualmente está vinculado à Setran. Ele tem como finalidade gerenciar o projeto Ação Metrópole – cujo objetivo é a implantação do SIT da RM de Belém, suas vias complementares e demais obras de infraestrutura de tráfego e transporte – para a implantação do BRT metropolitano de Belém, bem como planejar e implantar o modelo de gestão para esse sistema.

Conforme disposto na sua lei de criação, o NGTM permanecerá atuante enquanto vigorar a implantação do sistema, sendo extinto posteriormente. No entanto, o governo do estado planeja transformá-lo em um consórcio gestor do SIT coletivo público da RM de Belém agregando o governo do estado, as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba, envolvidas na etapa de implantação do sistema.

O NGTM possui como principais atividades:

- planejamento e gerenciamento da implantação do SIT metropolitano;
- elaboração e gerenciamento da implantação do modelo de gestão do SIT metropolitano, identificado com o projeto Ação Metrópole;
- administração dos recursos financeiros do projeto;
- promoção dos procedimentos licitatórios necessários à contratação de obras e serviços para o projeto;
- gerenciamento e monitoramento da execução de obras e serviços contratados no âmbito do projeto;
- estabelecimento de relações institucionais entre os agentes participantes do SIT metropolitano e do Conselho Metropolitano do SIT; e
- atuação como órgão de interface com os diversos organismos e entidades civis que se relacionam ou que são afetados pelo projeto.

Enquanto órgão planejador e coordenador da FPIC transporte, o NGTM possui relacionamento com as prefeituras de Belém, Ananindeua e Marituba e com a sociedade civil por meio da sua participação no Concidades/PA, no Conselho Estadual de Transporte, e durante audiências públicas realizadas para apresentação e esclarecimentos sobre a implantação do SIT metropolitano.

O NGTM tem como principal agente financiador a Jica – agência internacional de cooperação japonesa, ligada ao governo daquele país. A Jica desempenha também o papel de consultor técnico do BRT metropolitano, o projeto Ação Metrópole, cujos aportes financeiros implicavam remuneração de consultorias e projetos e, em seguida, a tomada de um empréstimo cotado à época e indexado em ienes, moeda nacional do Japão.[10] Avanços mais significativos da obra do SIT públicos metropolitanos ocorreram, desde os anos 2000, com a incorporação do projeto Ação Metrópole no PAC do governo federal. Sobre as etapas ainda em execução atualmente, os investimentos previstos somam aproximadamente R$ 976 milhões (tabela 1).

TABELA 1
Descritivo sintético do sétimo balanço do PAC, do governo federal, referente às etapas ainda em execução do BRT, projeto Ação Metrópole (jun./2018)

Descrição	Município	Situação	Valor
BRT avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro, centros de Belém e Icoaraci	Belém-Pará	Em obras	R$ 393.057.496,00
BRT Belém – corredor avenida Centenário	Belém-Pará	Em obras	R$ 263.096.538,00
BRT rodovia BR-316, avenida João Paulo II	Belém-Pará; Ananindeua-Pará	Em obras	R$ 319.822.927,44
Total	**-**	**-**	**R$ 975.976.961,44**

Fonte: PAC, 2019. Disponível em: <http://pac.gov.br/>.

4.3 Iniciativas em construção

4.3.1 Parlamento Metropolitano

Pensado pela então vereadora de Belém Marinor Jorge Brito dos Santos (Partido Socialismo e Liberdade – PSOL), entre seus dois mandatos (2013-2019), o Parlamento Metropolitano reuniu as casas legislativas de municípios da RM de Belém para discutir as FPICs. A primeira discussão gerada no Parlamento Metropolitano, como um protocolo de cooperação entre vereadores de Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Izabel e Santa Bárbara do Pará, se referiu ao saneamento básico.[11]

> A vereadora destacou a receptividade das câmaras municipais à ideia de unificar uma ação que faça frente aos problemas urbanos comuns aos municípios. "Existe essa disposição em buscar juntos as soluções para os problemas de saneamento, do lixo, que hoje virou uma crise de resíduos sólidos em toda a RM de Belém, a questão do trânsito e de transporte, afetos a toda a região, a questão da segurança pública, que não tem fronteiras e afeta todo o estado, principalmente a região

10. Em junho de 2020, o iene japonês valia R$ 0,05. A reprogramação do projeto data de 2009.
11. Disponível em: <https://cutt.ly/Wxiu3Qf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

> metropolitana, assim como a definição das áreas limítrofes entre os municípios. Tudo isso precisa ser enfrentado coletivamente e o primeiro passo para isso é essa pactuação política", afirma.[12]

Foram reunidos, além de vereadores dos municípios envolvidos, instituições como a rede de catadores de lixo do estado do Pará, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção Pará, o Sindicato dos Urbanitários e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos. Inicialmente, o tema do saneamento na escala da RM de Belém mobilizou instituições e poderes públicos também em função das polêmicas envolvendo as irregularidades jurídicas, administrativas e ambientais do aterro sanitário de Marituba e da iminência da aprovação da outra medida provisória, depois sucessivamente convertida em diversos projetos de lei, visando à privatização das concessões de saneamento básico no Brasil. Esse projeto de lei, inclusive (Projeto de Lei nº 4.162/2019),[13] fora aprovado no Senado Federal em 24 de junho de 2020, por ampla maioria (de 65 senadores favoráveis contra 13 contrários, fora os 3 restantes), com relatoria do senador cearense Tasso Jereissati (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB) e fortes polêmicas e críticas ao tom socialmente segregador da lei (Sardinha, 2020).

A iniciativa do Parlamento Metropolitano, posteriormente, se estendeu para a discussão do problema do sistema de transportes, não integrado na RM de Belém, e da mobilidade urbana em geral. Os temas passaram a cobrir a questão do aterro sanitário dessa RM, o problema da mobilidade urbana, a discussão sobre os instrumentos urbanísticos, a criação de um fundo metropolitano para atuação concreta na implantação de FPICs, além da gestão do trânsito e das mortes no trânsito – notadamente na rodovia BR-316, eixo rodoviário que corta toda a RM de Belém. A cooperação, contudo, sinaliza a disposição do momento para os poderes estabelecerem colaboração, porém carecia de formalização legal.

Vereadores de outros municípios metropolitanos, assim, relataram as dificuldades históricas para a cooperação interinstitucional nas casas legislativas municipais da RM de Belém, com problemas relativos a questões pessoais, divergências partidárias e pouca visão de responsabilidade da administração pública.[14]

> A partir da sua experiência, ao longo de vários mandatos políticos, o vereador (...) de Ananindeua relatou que há mais ou menos quinze anos vivenciou uma tentativa de se criar o Parlamento Metropolitano. "O processo naquela época não foi levado adiante porque de certa forma Ananindeua se isolou dos outros municípios, e também a vaidade de alguns impediu o fortalecimento da integração necessária. No entanto, acredito que nessa nova etapa vamos saber evitar os mesmos erros, pois a palavra-chave aqui deve ser união", argumentou o vereador.

12. Disponível em: <https://bit.ly/3jS5xHT>. Acesso em: 24 jun. 2020.
13. Ver Brasil (2019).
14. Disponível em: <https://bit.ly/3jS5xHT>. Acesso em: 24 jun. 2020.

> "A criação do Parlamento Metropolitano também recebeu aprovação e apoio do vereador (...) de Santa Isabel do Pará. Vejo o Parlamento Metropolitano como uma ferramenta política e de luta, uma luta que hoje é travada de forma individual pelas cidades e que pode ser fortalecida pela interação. Que essa luta integrada seja permanente e que esse fórum se torne verdadeiramente instrumento de defesa dos interesses sociais", disse.[15]

A então vereadora Marinor Brito, coordenadora da iniciativa, elaborou um protocolo de cooperação e intenções, assinado pelos parlamentares municipais presentes em duas audiências públicas destinadas ao tema. Reconhece-se como "instrumento político", diante da necessidade de criação formal, com orçamento e pessoal, de uma instância metropolitana de governo supramunicipal, ante a deficiência de uma instância estadual operante sobre o tema. Relatos de audiências públicas da iniciativa do Parlamento Metropolitano, na Câmara Municipal de Belém, elencam como políticas prioritárias o saneamento básico (com destaque para a destinação de resíduos sólidos), o transporte público e o tráfego, a segurança pública e a segurança jurídica e institucional na repactuação da atuação dos municípios nos limites territoriais internos da RM de Belém.[16]

Vereadores de Santa Bárbara do Pará, Benevides e Marituba manifestaram preocupações de natureza semelhante às prioridades elencadas. Cita-se a condição de cidade-dormitório desses municípios, ainda que parcialmente, como questão incidente sobre o problema do transporte público. Destaque também para a decisão sobre o indesejável equipamento representado pelo aterro sanitário, fenômeno que evidencia uma série de problemas de décadas na RM de Belém.

Inicialmente situado na fronteira entre os municípios de Ananindeua e Belém, o aterro sanitário do Aurá[17] configurou ao mesmo tempo solução e problema dos resíduos sólidos na RM de Belém em cerca de trinta anos de funcionamento. A posição topográfica da bacia em que o aterro se encontra destina por gravidade a drenagem de águas de chuva no sentido sudeste aos lagos Água Preta e Bolonha, mananciais importantes da capital e do sistema das áreas de abastecimento de Ananindeua e, indiretamente, Marituba. Avaliações de qualidade da água nessa região atestam percentuais de 87% a 100% de amostras consideradas impróprias para consumo, com presença de metais pesados (cádmio, chumbo e cromo). Na verdade, cerca de

15. Disponível em: <https://bit.ly/3jS5xHT>. Acesso em: 24 jun. 2020.

16. Disponível em: <https://bit.ly/3jS5xHT>. Acesso em: 24 jun. 2020.

17. A região do bairro do Aurá, durante o funcionamento de seu aterro sanitário (de 1984 a 2015), passou por sucessivas fases de implantação do projeto técnico de um equipamento de destinação e tratamento sanitário adequados dos resíduos sólidos na RM de Belém. Entre essas etapas, o Projeto de Biorremediação, parcialmente levado a cabo entre os anos 1990 e 2000, foi aquele que obteve resultados mais abrangentes. Situado a menos de 1 km de distância linear do manancial de água da RM de Belém, o aterro sanitário do Aurá suscitou questões socioambientais diversas, incluindo a indução de expressivo contingente de ocupação urbana precária no entorno (Gomes e Vidal, 2009), sendo sua bacia hidrográfica, a do Igarapé do Pau Grande, aquela que registrou o maior fator de crescimento populacional ao longo dos anos 2000-2010 (Cosanpa e GPHS/UFPA, 2008).

90% dos pontos com água coletada atestaram qualidade ruim e os 10% restantes, péssima. Isso indicava irregularidades diversas quanto às condições ambientais de uma área de entorno de mananciais – por exemplo, quanto à baixa taxa de oxigênio dissolvido dessas águas em relação às exigências legais[18] (Siqueira e Aprile, 2017). Avaliando a malha de aglomerados subnormais estimada pelo IBGE para 2019, dentro da bacia hidrográfica do rio Aurá – conforme delimitação de Cosanpa e GPHS/UFPA (2009) –, teríamos 2.334 domicílios particulares ocupados, com população estimada de 8.789 pessoas, circunscritas a um território obviamente impróprio para a moradia, porém ocupado por domicílios em evidente situação de precariedade habitacional. Belém possui, segundo o *Censo Demográfico 2010* (IBGE, 2010), 3,77 moradores por domicílio, enquanto Ananindeua possui 3,75.

MAPA 5
Entorno do antigo aterro sanitário do Aurá, equipamento que atendia parte da RM de Belém: arruamento, vegetação, hidrografia, toponímia



Fonte: Google Earth, 2019.

Sobre o novo aterro sanitário de Marituba, a iniciativa do Parlamento Metropolitano e as articulações e audiências públicas por ele oportunizadas renderam desdobramentos institucionais e políticos. Em tom conciliatório, incentivado pela ação do MPPA, foi realizada uma audiência pública em fevereiro de 2020 para conduzir tratativas de resolução da questão metropolitana, no plano local, do aterro sanitário de Marituba, envolvendo Belém, Ananindeua

18. As águas do rio Aurá, no momento da pesquisa de Siqueira e Aprile (2017), deveriam atestar 5 mg/l de oxigênio dissolvido, resultando, no entanto, em valores entre 0,7 e 2,5 mg/l. Evidenciam altos índices de eutrofização, cortando o atual Parque do Utinga, parque metropolitano que circunda os lagos e que se tornou importante equipamento de lazer entre Belém e Ananindeua (figura 2).

e Marituba em suas respectivas prefeituras.[19] Na ocasião, o prefeito de Belém declarou que os três municípios não seriam "inimigos", o que evidencia um curioso perfil discursivo e uma imaginativa abordagem da coisa pública para a governança do setor. Em todo caso, os esforços envidados se acumulam após sucessivas ações judiciais, recomendações do MPPA e até mesmo o veto à visita técnica que vereadores do município de Belém tentaram, em 2017, realizar ao então novo aterro sanitário de Marituba, na RM de Belém.[20]

4.3.2 Consórcio Público Intermunicipal de Resíduos Sólidos de Castanhal

Os municípios de Santa Izabel do Pará e Castanhal foram incorporados à RM de Belém nos anos 2010; a definição anterior dessa RM remonta a uma última alteração ainda em 1995, quando era composta por cinco municípios: Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. O deslocamento de centralidades e a polêmica em torno da atual composição da RM de Belém ilustram o esforço de prefeituras municipais da região de Castanhal em criar um consórcio público intermunicipal para gerenciamento de resíduos sólidos,[21] conforme preconiza a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) (Brasil, 2010).

Os municípios de Castanhal, Inhangapi, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará e São Francisco do Pará constituíram consórcio público (o chamado Consórcio Intermunicipal para Gestão Integrada de Resíduos Sólidos dos Municípios de Castanhal, Inhangapi, Santa Izabel do Pará, Santa Maria do Pará e São Francisco do Pará – Concisss) em 2019, para atividades de cooperação em serviços urbanos, principalmente nos campos dos resíduos sólidos[22] e dos transportes microrregionais. Pelo caráter suprametropolitano, são envolvidas a Agência de Regulação e Controle de Serviços Públicos do Estado do Pará (Arcon) e a Sedop, órgãos do governo do estado do Pará. Esse consórcio é amparado em termo de cooperação técnica e institucional celebrado com a secretaria em 2018, embora a primeira ação concreta, no planejamento do aterro sanitário de Castanhal, tenha ocorrido cerca de um ano depois.

Curiosamente, a composição do Concisss extrapola os limites da RM de Belém, evidenciando a centralidade econômica e territorial existente na direção do nordeste paraense, fora dessa RM. A composição – feita com os dois municípios metropolitanos mais recentemente incorporados à RM de Belém, junto a outros municípios cujas ligações rodoviárias e fluviais e economia se integram na escala da microrregião (entre o nordeste paraense e a região de influência da bacia do rio Guamá) – reflete tanto a crise do aterro de Marituba quanto a intensidade do

19. Disponível em: <https://bit.ly/2VSB4S6>.
20. Disponível em: <https://bit.ly/37GbJgu>. Acesso em: 26 jun. 2020.
21. Disponível em: <http://www.sedop.pa.gov.br>. Acesso em: 25 jun. 2020.
22. Disponível em: <https://cutt.ly/vxid1ob>. Acesso em: 23 jun. 2020.

vínculo, de fato, de Castanhal como polo em microrregião própria, subordinando na rede urbana imediata as economias e demais administrações locais.

O consórcio envolve planejamento de logística de coleta e limpeza urbana para posicionar Castanhal como município receptor dos resíduos, a obter, provavelmente, um aterro sanitário, tecnologia de custo relativamente baixo e adaptável aos orçamentos reduzidos, perfil orgânico dos resíduos de populações pobres e logística terrestre. Conforme o planejamento já pactuado entre Arcon, Concisss e Sedop, o Banco de Desenvolvimento da América Latina (antiga Corporação Andina de Fomento, entidade financeira privada e internacional) é o agente financiador do projeto, dentro de convênio celebrado em 19 de fevereiro de 2019. O convênio de 2019 tem objeto amplo, representando financiamento no valor total de US$ 50 milhões, incorporando serviços urbanos como mobilidade urbana, gestão de resíduos sólidos e infraestrutura de comunicação. Conforme informações de Sedop (2018), a empresa privada vencedora de licitação, no planejamento pactuado entre prefeituras e governo do estado, deverá ser contratada pela secretaria para a realização de estudos técnicos, sob sua supervisão.

A prefeitura de Castanhal, favorável à recepção dos resíduos, colheu propostas técnicas e estudos em regime de colaboração com a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), indicando a confirmação provável da localização de seu aterro sanitário microrregional na mesma área em que está situado o atual lixão de Castanhal – denominação usual para áreas superficiais de descarte de resíduos sólidos sem tratamento sanitário.[23] Devido à dinâmica econômica ligada ao agroextrativismo, à pecuária de corte e à agricultura extensiva na microrregião, estudos técnicos teriam indicado potencial de técnicas de compostagem e aproveitamento de resíduos nas zonas rurais dos cinco municípios do consórcio, membros da Associação de Municípios do Nordeste Paraense.[24]

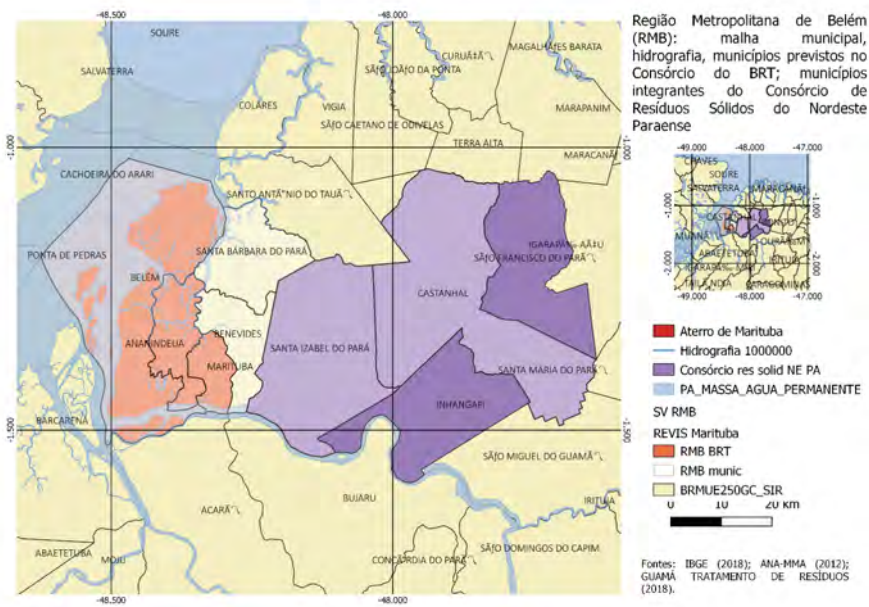
5 OBSERVAÇÕES SOBRE AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA RM DE BELÉM

A ausência de um órgão gestor específico com responsabilidades sobre as relações interfederativas na RM de Belém é sentida ao longo dos 47 anos de criação dessa RM brasileira instituída pela LCF nº 14/1973. A gestão e o planejamento metropolitano foram tratados como apêndices dentro de órgãos e, em sua grande maioria, com escassos recursos humanos, financeiros, institucionais e políticos. Em detrimento dessa ausência, a questão urbana/metropolitana se fez presente nesse território ao longo de décadas de modificações populacionais, sociais, econômicas e culturais.

23. Disponível em: <https://cutt.ly/mxidbpe>. Acesso em: 22 jun. 2020.
24. Disponível em: <https://famep.org.br/>.

Estruturas interfederativas foram sendo criadas como respostas aos problemas que se avolumavam na RM de Belém e que não mais se detinham a uma única cidade. Como a maioria das RMs brasileiras, o tema transporte motivou a criação e o planejamento da estrutura interfederativa mais formal hoje presente na RM de Belém, o NGTM. Apesar da sua condição temporária, enquanto projeto, há discussões institucionais de redesenho de sua estrutura para a condição de criação de um consórcio metropolitano com a possibilidade de expansão futura do sistema, incorporando outros municípios metropolitanos (mapa 6).

MAPA 6
Municípios da RM de Belém, municípios previstos no projeto Ação Metrópole (BRT) e municípios integrantes do Consórcio de Resíduos Sólidos do Nordeste Paraense



Fonte: IBGE (2018); ANA (2012); Guamá Tratamento de Resíduos, 2018.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No campo de iniciativas modeladas em esferas que não a do governo do estado, o Parlamento Metropolitano sinaliza a inserção da temática metropolitana de forma mais estruturada e orgânica dentro do campo Legislativo, atores que historicamente atuaram pleiteando inserções de municípios na RM de Belém via projetos de lei. Sem embasamento técnico via estudos, esses atores se propõem a ser partícipes do planejamento do território, com o diferencial de diálogo entre casas parlamentares dos municípios da RM de Belém.

O Concisss se apresenta como uma primeira experiência de estrutura interfederativa consorciada na RM de Belém, com a participação dos municípios de Castanhal e Santa Izabel do Pará. Ainda recentemente, sua implantação se deu em 2018 e aponta a iniciativa de gestores municipais em se articular para a solução de um problema comum – destinação e tratamento de resíduos sólidos, o que, à época, precisava de resposta urgente diante das obrigações determinadas pelo PNRS.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Sistema Nacional de Informações em Recursos Hídricos (SNIRH)**. Brasília: ANA-MMA, 2012. Disponível em: <https://cutt.ly/JxiuQyQ>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 27, de 19 de outubro de 1995. Institui a região metropolitana de Belém e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 19 out. 1995.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010. Disponível em: <https://cutt.ly/DxiuZHN>. Acesso em: 23 jun. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 4.162/2019**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de especialista em recursos hídricos e saneamento básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/KxiuBQ3>. Acesso em: 25 jun. 2020.

COHAB-PA – COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DO PARÁ; JICA – JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY; SEDURB – SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana de Belém (PDTU)**: relatório final. Belém: Cohab-PA, 2001. CD-ROM.

COSANPA – COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARÁ; GPHS/UFPA – GRUPO DE PESQUISA HIDRÁULICA E SANEAMENTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Plano diretor do sistema de esgotamento sanitário da região metropolitana de Belém**: relatório técnico IV – estudo de projeção da população e de volume de esgoto na RMB no período 2008-2030. Belém: Cosanpa, fev. 2008.

GOMES, F. F.; VIDAL, J. P. A política municipal de saneamento: sua incidência sobre os catadores de lixo do Aurá em Belém. *In*: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 4., 2009, São Luís, Maranhão. **Anais**... São Luís: PGPP/UFMA, ago. 2009.

GURSKI, B. C.; SOUZA-LIMA, J. E. de. Grandes obras públicas no Brasil: situação e implicações na governança Brasileira. **Revista do Direito da Cidade**, v. 10, n. 1, p. 197-224, 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 jul. 2020.

_____. **Malha municipal 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/WxipT2l>. Acesso em: 23 jul. 2020.

_____. **Estimativas da população dos municípios e Unidades da Federação, com data de referência em 1º de julho de 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/TxipOH8>. Acesso em: 23 jul. 2020.

IDESP – INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Base de dados do Núcleo de Estudos Urbanos**. Belém: Idesp, 2012. CD-ROM.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMs, Rides e AUs à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Ippur-UFRJ; Observatório das Metrópoles, 2012.

PINHEIRO, A. de C. L.; PONTE, J. P. X.; RODRIGUES, R. M. A política de transporte público e a estruturação do espaço urbano na região metropolitana de Belém. *In*: COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. (Org.). **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014. p. 291-322.

PINTO, S. G. B. **Regiões metropolitanas**: obstáculos institucionais à cooperação em políticas urbanas. 2007. 391 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PRESOS, diretores do aterro sanitário de Marituba já estão em Belém. **Diário do Pará**, Belém, 7 dez. 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/hxiiq5S>. Acesso em: 23 jun. 2020.

SARDINHA, E. Privatização da água ou melhora do serviço? Veja o que muda com a nova lei do saneamento. **Congresso em Foco**, 25 jun. 2020. Disponível em: <https://cutt.ly/QxidTFf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

SEDOP – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E OBRAS PÚBLICAS. **Estudo de delimitação da região metropolitana de Belém**. Belém: Sedop, 2018. Disponível em: <https://cutt.ly/9xidKXf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

SIQUEIRA, G. W.; APRILE, F. M. Indicadores de qualidade ambiental para bacia do rio Aurá sob influência de aterro sanitário descontrolado (região metropolitana de Belém, Brasil). *In*: ALVES, C. N. *et al*. (Org.). **Educação ambiental e sustentabilidade na Amazônia**. Belém: Editora UFPA, 2017.



Parte II

O processo de implementação do Estatuto da Metrópole: construindo instrumentos de planejamento





CAPÍTULO 7

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

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

1 APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Continua)

(Continuação)

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

(Continua)

(Continuação)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1 O caso da Ride do Distrito Federal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 RMs com planos não iniciados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3 RMs em processo de elaboração de seus planos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.4 RMs com planos elaborados, mas com leis não aprovadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.5 RMs com planos elaborados e leis aprovadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

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

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

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

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

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

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

CAPÍTULO 8

A CONSTRUÇÃO DO URBANO-TERRITORIAL NA AMAZÔNIA: ENTENDIMENTOS PRÁTICOS DE MANAUS E SUA REGIÃO METROPOLITANA

Artur Sgambatti Monteiro[1]
Lyvia Amado de Oliveira[2]
Heitor Paulo Pinheiro[3]
Marcelo Augusto dos Santos Junior[4]
Tatiana Schor[5]

1 INTRODUÇÃO

A urbanização da Amazônia é um processo complexo e caracterizado pela influência dos ciclos econômicos na região. Com duas metrópoles na Amazônia brasileira (Belém e Manaus), os processos de metropolização e o surgimento de grandes manchas urbanas são circunscritos e limitados pela conectividade, dinâmica econômica, distribuição espacial de serviços e de infraestrutura e a própria condição do espaço urbano. Recentemente, na Amazônia Legal, outros tipos de processos urbanos surgiram com a multiplicação de pequenas aglomerações urbanas, e o surgimento de cidades médias (Schor *et al.*, 2016) seguindo os traçados das principais rodovias e rios da região (Sathler, Monte-Mór e Carvalho, 2009).

Manaus, na foz do rio Negro, é a capital brasileira que mais cresceu em população entre 1970 e 2010 (573%), saltando de 314 mil habitantes para cerca de 2 milhões (IBGE, 2010) e estimativa de 2.722.014 em 2020.[6]

1. Consultor e analista de projeto e pesquisa da Fundação Vitória Amazônica (FVA); membro do Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM); bolsista da Fundação Alexander von Humboldt; e pesquisador associado ao Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS-Potsdam). *E-mail*: <arturmonteiro@gmail.com>.

2. Consultora da FVA; membra do ORMM; e mestranda no Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (Procam/IEE/USP). *E-mail*: <lyviaamado@gmail.com>.

3. Consultor e analista de projeto e pesquisa da FVA; e membro do ORMM. *E-mail*: <heitor@fva.org.br>.

4. Consultor e analista de projeto e pesquisa da FVA; membro do ORMM; e doutorando pelo Centro de Ciências do Sistema Terrestre do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (PGCST/Inpe). *E-mail*: <brasa.bio@gmail.com>.

5. Professora da Universidade Federal do Amazonas (Ufam); bolsista de produtividade em pesquisa 2 no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); secretária executiva de Ciência, Tecnologia e Inovação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação (Sedecti) do Amazonas. *E-mail*: <tatiana.schor@gmail.com>.

6. Ver Estimativas 2020 população Regiões Metropolitanas – Excel. Acesso em: 9 jun. 2021.

Esse horizonte de crescimento populacional está relacionado com desdobramentos oriundos da instalação do modelo da Zona Franca de Manaus em 1957, fato que a consolidou como o principal indutor de crescimento econômico regional e um dos principais projetos de ocupação e integração nacional na Amazônia brasileira. Consideradas as proporções e necessidades de gestão foi criada, pelo governo federal, por meio do Decreto nº 61.244/1967, a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa), cuja principal atribuição é a administração dos incentivos e receitas ligados à Zona Franca de Manaus e demais áreas de livre comércio em cidades amazônicas.[7] A Suframa foi eficiente na construção de um moderno parque industrial que tornou Manaus a maior cidade da Pan-Amazônia e a única com um expressivo parque fabril.

O crescimento da cidade parte da construção geopolítica, com diferentes níveis de interesse e repercussão, de um projeto de Amazônia e de um modelo de ocupação e integração nacional que foi gerido e consubstanciado pela Operação Amazônia[8] durante os governos militares. Desse modo, a cidade e as atividades nela realizadas passaram a apresentar características que representavam os próprios dilemas da época e, de certa forma, respostas próprias. Por exemplo, a necessidade de alinhamento a um governo de origem militar preocupado com a defesa do território nacional e com sua maior ocupação, a uma economia mundial de competitividade crescente e a um modelo de nacionalismo em construção, no qual o desenvolvimento da Amazônia se configurava como ponto de desafio e interesse único, tudo isso sobre uma porção do território nacional sob baixa influência de políticas públicas (Seráfico e Seráfico, 2005). É possível afirmar, portanto, que o modelo da Zona Franca de Manaus e seus incentivos permitiram uma maior ocupação humana no Amazonas, assim como desdobramentos nacionalistas de uma lógica financeira e industrial internacional.

Manaus passa, então, a se configurar como uma agregadora de paradigmas e soluções nacionais e reprodutora local de métodos de produção capitalistas internacionais ao mesmo passo que, pelo acelerado e não planejado crescimento, se transfigura de uma cidade de porte médio para uma grande metrópole com sérios e profundos problemas socioambientais e de infraestrutura. Assim, essas repercussões se fazem não apenas na rede de relações e de influência da cidade, mas também em sua estruturação intraurbana, se configurando como uma cidade de

7. Há, ainda, áreas de livre comércio nas seguintes cidades da Amazônia brasileira: Tabatinga (Amazonas); Guajará-Mirim (Rondônia); Boa Vista, Pacaraima e Bonfim (Roraima); Brasiléia, Epitaciolândia e Cruzeiro do Sul (Acre); e Macapá e Santana (Amapá). Todas estão incluídas no perímetro de influência do modelo da Zona Franca de Manaus.

8. A Operação Amazônia, de forma sumária, se desdobrou pelo Decreto-Lei nº 5.173/1966, que dispunha sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criava a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). A operação, entre outros fins expostos no art. 4º, se desdobrava entre os seguintes temas: definição dos espaços econômicos suscetíveis de desenvolvimento planejado, fixação de populações regionais e adoção de política imigratória para a região (Brasil, 1966).

extremada concentração de riquezas e repetidora de dilemas já experienciados em outras capitais (Silva, 2008; Santos, 2017).

Tendo em vista sua realidade territorial, foi criada, em 2007, a região metropolitana (RM) de Manaus, que se constituiu na resposta administrativa estadual para melhor gestão territorial da capital do estado do Amazonas e das cidades sobre sua influência mais direta.

A RM de Manaus abrange hoje treze municípios e compreende diversas unidades de conservação (UCs) de todas as esferas federativas e terras indígenas (TIs), assim como apresenta complexa sobreposição de políticas públicas de desenvolvimento socioeconômico. As dinâmicas territoriais tanto relativas ao surgimento e complexificação de aglomerações urbanas quanto de suas inter-relações têm ligação direta com as redes de transporte. São caracterizadas, sobretudo, por sua hidrografia e sua malha viária, haja vista que, em sua maioria, as cidades surgiram rentes aos rios e, posteriormente, em resposta às dinâmicas permitidas pela criação de rodovias e estradas. A região, de aproximadamente 127 mil quilômetros quadrados, é a maior RM do país, assim como apresenta também baixíssima densidade demográfica e uma cobertura vegetal natural de mais de 90% de sua área. Logo, é fundamental que seja compreendida como uma região distinta das demais RMs no que se refere tanto à sua localização quanto à singularidade de suas dinâmicas territoriais, com exuberante presença florestal.

Ao considerar tal arranjo territorial e estratégico se faz necessário compreender como a construção de sua realidade metropolitana e a instalação dos instrumentos territoriais influenciam e dialogam com o contexto ímpar no qual se insere. Dessa forma, este texto se desdobra em duas principais discussões, sendo a primeira sobre o arranjo jurídico e institucional acerca do histórico da criação da RM de Manaus e de seus instrumentos de gestão interfederativa – como o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Manaus (PDIRMM) – e pela atividade de movimentos da sociedade civil, como o Observatório da Região Metropolitana de Manaus (ORMM), que tem contribuído com a discussão metropolitana em Manaus e orientado a política para a implantação do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e a qualificação de sua gestão interfederativa e territorial. Em seu segundo momento, o texto se dedica à elucidação da natureza urbana na Amazônia, especialmente em Manaus e região, de forma a caracterizar sua singularidade dentro do arranjo metropolitano nacional.

2 A RM DE MANAUS, SEU HISTÓRICO E SEU PDUI

A RM de Manaus foi criada em 2007, por meio da Lei Complementar (LC) nº 52/2007, que previa a construção de elementos político-administrativos

que viabilizariam a consolidação de um arranjo territorial estratégico para o desenvolvimento da capital e da região. Nesse primeiro momento, sua configuração abrangia sete municípios: Careiro da Várzea, Iranduba, Itacoatiara, Manaus, Novo Airão, Presidente Figueiredo e Rio Preto da Eva. O instrumento de criação da RM discorre especificamente sobre a necessidade de planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (FPICs) e serviços de interesse metropolitano, entre os quais habitação, transporte, conservação ambiental, saneamento básico e planejamento integrado.

Posteriormente regulamentada pela LC nº 59/2007[9] e Lei Promulgada nº 64/2009,[10] a RM de Manaus passou a contar com treze municípios e a se estender por uma área de 127.287 km^2.[11] Esse fato a configura como a maior metrópole nacional em abrangência territorial (maior, por exemplo, que os estados de Paraíba, Santa Catarina e Pernambuco) e a faz ser uma das maiores e mais abrangentes estruturas de governança interfederativa urbana do país, ao menos em relação à sua área de direta influência. No mapa 1 é possível observar os limites da RM de Manaus, seus municípios e o desmatamento acumulado até 2018.[12]

A conformação do arranjo para a criação da RM de Manaus em período de crescentes investimentos federais em políticas urbanas[13] leva a considerar a intenção de estruturação de governança das RMs de forma a alcançar o atendimento institucional e o possível acesso a programas nacionais relativos ao desenvolvimento local. Atualmente o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) prevê a criação do PDUI como ferramenta fundamental ao planejamento territorial. Na sua época, o PDIRMM chegou a ser contratado em 2008 e entregue em 2009 (sob a sigla PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado), contudo não foi aprovado devido à ampliação do número de municípios integrantes da RM de Manaus.

O ORMM aponta ainda que o plano sequer foi divulgado em sua integridade ou revisto após alterações na estrutura de municípios da RM (Monteiro, 2019a). Dessa forma, apesar dos esforços referentes à sua criação, não resultou em construção de marco legal, não tendo assim sido efetivado. Até meados de 2018, nenhum outro arranjo político se estabeleceu de forma a permitir a retomada dos trabalhos ao redor da política metropolitana, apesar da flexibilização, e ressurgência da pauta, conferida pela criação do Estatuto da Metrópole e por discussões referentes à Medida Provisória nº 818/2018 (Brasil, 2018). A medida

9. Insere o município de Manacapuru à RM de Manaus.

10. Insere os municípios de Itapiranga, Silves, Careiro, Manaquiri e Autazes à RM de Manaus.

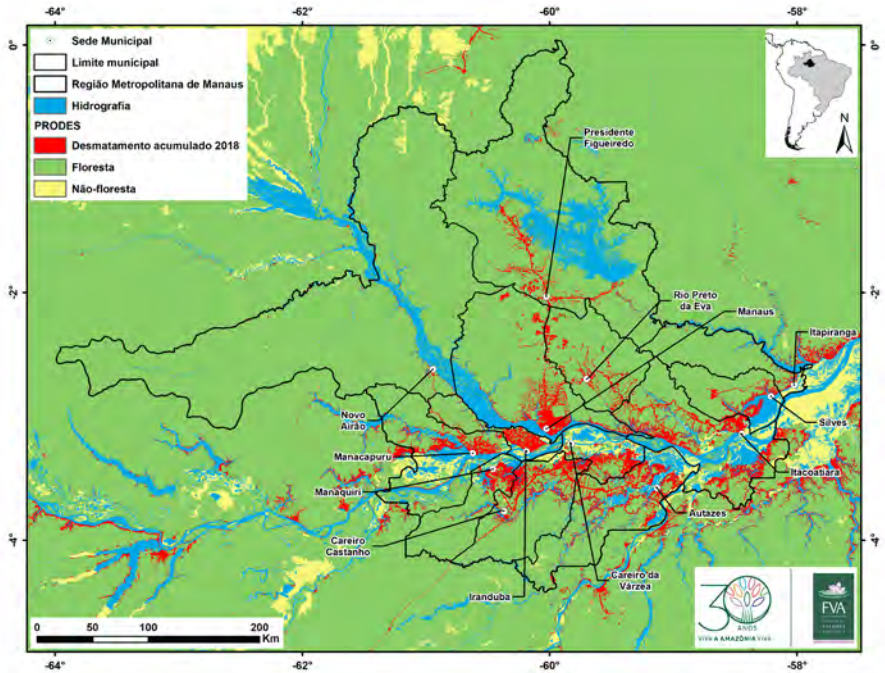
11. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2015>. Acesso em: 14 out. 2019.

12. Dados do Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (Prodes) disponibilizados pelo Inpe. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>.

13. O Ministério das Cidades, criado em 2003, trouxe inovações consideráveis assim como recursos, para o devido planejamento e ordenamento territorial urbano no Brasil. Faz-se importante citar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para questões de saneamento, habitação, mobilidade, entre outras (Tonella, 2013).

aumentou os prazos de conclusão dos planos (PDUI) e alterou redação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, não imputando crime de improbidade administrativa a governadores que não entregarem os seus PDUIs até o ano de 2022.[14]

MAPA 1
RM de Manaus: municípios e desmatamento acumulado até 2018



Fonte: FVA, 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

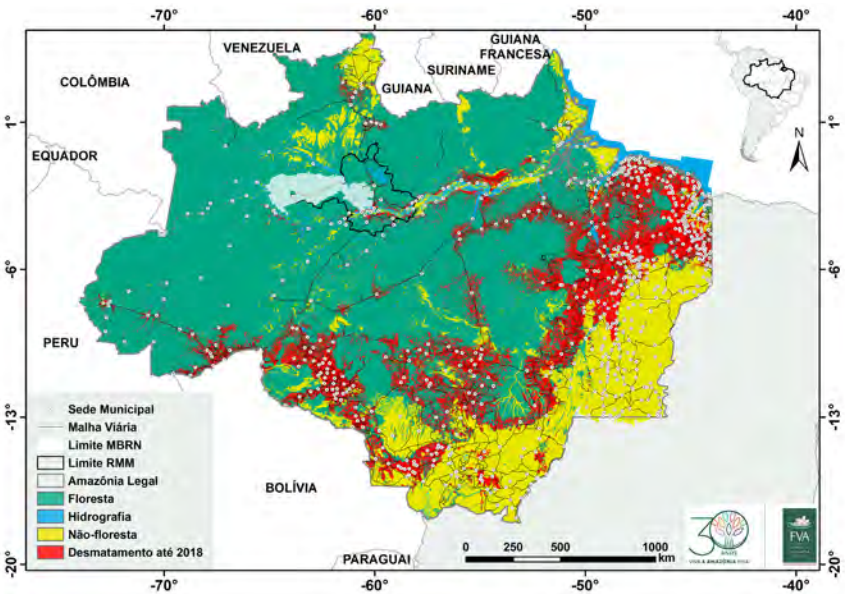
Com vistas às características econômicas da RM de Manaus, cabe lembrar que a capital concentra boa parte das atividades industriais do estado e responde pelo recebimento dos dividendos oriundos da Suframa. A cidade, ao concentrar esses recursos, passa a responder por significativa parcela do orçamento do estado como também a concentrar a maior parte dos problemas de natureza urbana, muitos deles impulsionados pela instituição da Zona Franca de Manaus. Logo, parte da discussão relativa à natureza metropolitana da RM de Manaus passa: i) pela ampliação da área de influência da Suframa, que permitiria a instalação de indústrias com incentivos e renúncias fiscais nas demais cidades da região; e

14. Em sua redação original, a lei expressava a não criação do plano metropolitano, por parte do governador ou agente público, como improbidade administrativa.

ii) pela repartição equitativa de seus dividendos entre seus municípios, permitindo maior capacidade de investimento e interiorização do desenvolvimento.

No âmbito dos esforços acerca da conservação ambiental da Amazônia, Manaus e região concentram as maiores áreas desmatadas no estado do Amazonas – à exceção do sul do estado –, de forma intimamente relacionada às dinâmicas e expansões urbanas, como abertura de estradas e a ampliação da agropecuária para abastecimento local. Ao considerar que as taxas de desmatamento na Amazônia vêm crescendo paulatinamente ao longo dos últimos anos, conforme apontado por estudos do Inpe,[15] se faz fundamental combater práticas criminosas que levam à perda de cobertura florestal, como também elevar a compressão das dinâmicas sociais que levam ao desmatamento e a seu crescimento no território. A expansão urbana na Amazônia adiciona, assim, nova vertente aos impactos já existentes, comumente associados ao corte raso da floresta e à expansão da fronteira agrícola (arco do desmatamento) no Brasil. Essas características são observáveis no mapa 2.

MAPA 2
RM de Manaus: desmatamento acumulado na Amazônia Legal até 2015, sedes municipais e arranjos territoriais no estado do Amazonas



Fonte: FVA, 2020.
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

15. O Inpe, por meio do Prodes, aponta para o crescimento das taxas de desmatamento da Amazônia desde 2012. Em 2019, o desmatamento da floresta alcançou 9.762 km², maior taxa desde 2009. Disponível em: <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates>.

Essa realidade complexifica o entendimento da RM e leva à necessidade de entendimento e ampliação dos instrumentos existentes. A seguir são apresentados os instrumentos existentes sobre a política metropolitana na RM de Manaus.

2.1 Instrumentos existentes

Conforme a LC nº 60/2008[16] (Estado do Amazonas, 2008), que cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da RM de Manaus (CDSRMM), assim como o Fundo Especial da RM de Manaus (FERMM), a estrutura organizacional da Secretaria da RM de Manaus (SRMM) se divide entre a Secretaria Executiva, que conta com o FERMM, e o CDSRMM como entidades subordinadas.

Em seu art. 4º (LC nº 60/2008) o FERMM se estabelece como principal instrumento de financiamento e investimento em programas e projetos de interesse da RM de Manaus, assim como do estado e de seus municípios integrantes, entre os quais a melhora dos serviços públicos e a diminuição das desigualdades regionais. Por sua vez, no art. 5º da LC nº 52/2007, que estabeleceu a criação da RM de Manaus, estão estipuladas as atribuições do CDSRMM: elaborar o PDIRMM; e preparar e acompanhar a execução dos programas e projetos de interesse da RM, entre outros relativos à organização e estruturação do próprio CDSRMM e de outros assuntos interfederativos (Campêlo, 2019). Visando à criação e aplicação desses instrumentos foi criada a Secretaria Executiva do CDSRMM, respondendo diretamente à SRMM.

Apesar de criados há doze anos, tanto o CDSRMM quanto o FERMM não foram instrumentalizados ou colocados em exercício a ponto de cumprir com seu papel de estruturação da política metropolitana. Entre as ferramentas previstas, uma que merece atenção em sua execução pretérita diz respeito ao PDIRMM.

Essa alteração da estruturação apontada se refere ao fato de que, após o plano ter sido contratado pelo estado do Amazonas, elaborado e apresentado pela consultoria Vetec/Valente considerando um período de planejamento referente a 2010-2020, sua validade extinguiu-se com a LC nº 64/2009 (Estado do Amazonas, 2009). A mesma lei levou a RM de Manaus a acrescentar cinco municípios em sua composição poucos meses após a conclusão do PDIRMM, fazendo com que estudos, planejamento, proposições e instrumentos não mais fossem aplicáveis num território, agora, diverso e ampliado.

Dessa forma, é possível dizer que houve um esforço inicial por parte do governo do estado em relação não apenas à normatização da RM de Manaus, por meio de marco legal, como também pela criação de um PDI, que abarcou o

16. Regulamentada pela LC nº 131/2013.

levantamento de informações da RM e propôs formatos de compreensão da região, mediante diagnóstico, e também instrumentos de gestão a serem aplicados visando ao desenvolvimento da região. Contudo, nada disso foi aplicado. O mesmo vale para o FERMM, que, apesar de institucionalizado e com atribuições e objetivos claros, nunca possuiu aporte de recursos para a concretização das atividades previstas no PDI.

Por último, é de central importância frisar movimentos recentes levados a cabo pela nova administração do estado do Amazonas, relativos à sua reforma administrativa. Desde a posse do governador Wilson Lima, em janeiro de 2019, diversas reestruturações foram realizadas, entre as quais discussões sobre atribuições e responsáveis pela política territorial e urbana do estado. A reforma administrativa do estado do Amazonas (Lei Delegada nº 122/2019) extinguiu a SRMM como instância independente do corpo executivo do estado. Dessa forma, a responsabilidade sobre a política metropolitana em nível estadual passou a estar sob aguarda da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Região Metropolitana (Seinfra) (Estado do Amazonas, 2019).

A extinção da SRMM, autônoma, e sua incorporação na pasta de infraestrutura leva a algumas reflexões. A primeira delas, o fato de que as discussões referentes à RM de Manaus passam a ter na construção/manutenção da infraestrutura seu ponto focal. Sem dúvida, a infraestrutura é importante para a região e uma melhora nos acessos e na conectividade digital teria um enorme impacto socioeconômico nos municípios que compõem a RM de Manaus. Porém, não é só de infraestrutura que a RM precisa. Entende-se que o recorte territorial da região, com complexidades de uma grande metrópole formada por pequenos municípios e rodeada por áreas protegidas, requer um conjunto de políticas que o olhar e o foco de uma secretaria de infraestrutura não consegue dar. A segunda reflexão é que a elaboração de um PDUI para a RM de Manaus precisará articular atores e recursos, fato que confere dificuldade ao processo, uma vez que nem sempre uma secretaria executiva consegue tal autonomia.

É interessante destacar ainda que, na reforma administrativa, cogitou-se a criação de uma secretaria de estado de cidades e territórios, na qual a inserção da questão metropolitana faria mais sentido. Seria interessante também que a questão interfederativa e de suporte à gestão urbana no Amazonas encontrasse lastro em uma secretaria específica, contudo isso não veio a ocorrer. A forma como o governo do estado irá desenvolver políticas e programas específicos para a RM de Manaus ainda é uma incógnita. O modo como esses novos arranjos institucionais irão convergir (ou não) para a elaboração do PDUI deverá ser atentamente acompanhado pela sociedade civil por meio do ORMM.

2.2 Inovação social e contribuições para o planejamento territorial e interfederativo

Ao considerar o momento em que a estruturação e o planejamento da metrópole se fazem inadiáveis e instrumentos jurídico-legais estão devidamente institucionalizados no cenário nacional, a promoção e o acompanhamento das discussões e da evolução referentes à RM de Manaus se tornam fundamentais. Nesse sentido, cabe citar esforços da sociedade civil e da academia que vêm contribuindo para a qualificação da discussão da natureza metropolitana na Amazônia, assim como para o acompanhamento da evolução das políticas públicas e a ampliação dos debates técnicos para a implantação dos instrumentos de gestão territorial interfederativos. Tendo em vista os pontos citados, a Fundação Vitória Amazônica (FVA), com o auxílio de uma extensa rede de instituições e profissionais parceiros, como professores da Universidade Federal do Amazonas (Ufam) e da Universidade do Estado do Amazonas (UEA), criaram em 2014 o ORMM.

De acordo com Monteiro (2019b), são objetivos centrais do ORMM:

- levantar e analisar dados;
- avaliar tendências e previsões relativas à consolidação da metrópole, considerando as características ambientais, sociais, econômicas, infraestruturais e político-institucionais do território;
- publicar e divulgar amplamente os resultados alcançados;
- implantar programas de educação comunitária e empoderamento social sobre questões de desenvolvimento urbano/rural;
- fortalecer a governança, diversificação e qualificação da participação em fóruns de debate e construção de políticas públicas; e
- promover atividades, mutirões e campanhas que promovam novos padrões sociais, econômicos e de participação social que, de fato, contribuam com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes e com o desenvolvimento sustentável da RM de Manaus.

Esses esforços partem do princípio do direito à cidade, segundo o qual o cidadão deve ter condições plenas e emancipatórias de crescimento. A cidade deve servir como promotora da vida em suas múltiplas dimensões, permitindo o pleno alcance das potencialidades de qualquer pessoa. Considerando o atual estado, em que se retomam discussões sobre a realidade metropolitana e o papel de alternativas de desenvolvimento e de melhora da qualidade de vida nas diversas ocupações humanas na floresta Amazônica, o ORMM se constitui em um laboratório interessante não apenas por suas propostas e formato como também pelo seu comprovado histórico de atuação.

Desde a sua estruturação¸ o observatório congrega diversos pesquisadores e parceiros para guiar seu trabalho pela RM de Manaus. Seus trabalhos se organizam por meio da secretaria executiva, coordenada pela FVA, contando com diversos grupos orientados para o fortalecimento de pesquisas e estudos sobre a região, além de eventos para a popularização e engajamento ao redor de diferentes temas.

Os grupos de trabalho se dividem entre mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, transparência no governo, mobilidade, dinâmicas metropolitanas e turismo.[17] Dentro de cada linha dessas o ORMM desenvolveu estudos, trabalhos e comunicações de forma a qualificar a discussão técnico-científica sobre políticas públicas e munir tomadores de decisões com informações precisas e questões emergentes.

Da frente técnica de produção de levantamentos cartográficos é possível citar o mapeamento da evolução do desflorestamento e da expansão urbana das sedes municipais da RM de Manaus, que ilustra as discussões deste texto. Trata-se de uma importante contribuição para a proposição de um sistema de monitoramento de riscos socioambientais da região, visando ao subsídio de políticas públicas adequadas à mitigação dos impactos negativos causados por desastres associados a ameaças naturais e antropogênicas (Santos Junior, 2018).

Vale citar, ainda, momentos relativos à articulação política, como a realização do seminário Gestão de Recursos Hídricos do Amazonas, produzido pelo ORMM, o qual possibilitou o envolvimento com a estruturação e discussão sobre a política estadual de gerenciamento de recursos hídricos, fatos que possibilitaram concretos subsídios ao Plano Estadual de Recursos Hídricos por parte da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema) e o fortalecimento de seu primeiro Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do estado, o rio Tarumã-Açu. Outro resultado do seminário foi a redação da *Carta das Águas de Manaus: pelo fortalecimento da gestão participativa dos recursos hídricos no Amazonas* (ORMM, 2018).[18]

Outro momento de central importância foi a realização de um seminário em parceria com a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) para a construção social e participativa de diretrizes para orientação da política estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação. Como resultado foi apresentada a *Carta das Ciências do Amazonas: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido* (Schor *et al.*, 2018).

É possível identificar tanto as cartas quanto o evento como um momento importante, uma vez que vieram definir a capacidade das organizações sociais de

17. Vale citar que boa parte da estrutura de governança e produção acadêmica do ORMM deriva da realização e dos resultados do I Simpósio do ORMM, que reuniu especialistas locais e nacionais sobre a realidade manauara e amazonense, assim como acerca da política metropolitana.

18. Disponível em: <http://www.observatoriormm.org.br>.

imputar reflexões e consolidar proposições referentes à gestão de políticas públicas no estado do Amazonas. A então presidente do ORMM e da SBPC/Amazonas, Tatiana Schor, veio a se tornar secretária executiva de Ciência, Tecnologia e Inovação do estado do Amazonas e contribuiu no processo de planejamento do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023 (Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019), o qual veio a incorporar pontos realçados em ambos os processos.

A seguir são apresentados alguns estudos e resultados provenientes de trabalhos do ORMM. Assim como maior explicação do funcionamento da gestão interfederativa na RM de Manaus.

2.3 Breve diagnóstico e os avanços da política metropolitana na RM de Manaus

Diante das normativas previstas no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), assim como no Estatuto da Metrópole, todo município pertencente a RMs deve formular seu Plano Diretor (PD), bem como compatibilizá-lo ao PDUI, quando existente. O levantamento do perfil dos municípios brasileiros (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic) de 2015 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostra que entre os treze municípios que compõem a RM de Manaus, apenas dois não possuem PD (quadro 1).

QUADRO 1
RM de Manaus: existência de PD nos municípios (2008-2015)

Municípios	PD (ano)
Autazes	Sim (-)
Careiro	Sim (2008)
Careiro da Várzea	Sim (2015)
Iranduba	Sim (2006)
Itacoatiara	Sim (2011)
Itapiranga	Sim (2012)
Manacapuru	Sim (2006)
Manaquiri	Não
Manaus	Sim (2014)
Novo Airão	Sim (2012)
Presidente Figueiredo	Sim (2006)
Rio Preto da Eva	Sim (2014)
Silves	Não

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=2015>.
Elaboração dos autores.

O município de Silves não possui PD e o de Manaquiri está em processo de elaboração.[19] Os municípios que formularam seus PDs anteriormente à criação e à regulamentação da RM de Manaus (nos anos de 2007 e 2009), os instituíram em primeira instância pela quantidade populacional e, mais tenuemente, pela dinâmica socioeconômica, seguindo indicações previstas no Estatuto da Cidade. Manaus, por exemplo, teve seu primeiro PD elaborado em 2002, anteriormente à instituição da RM e com atualização em 2014 por meio da LC nº 2 de 2014 (Manaus, 2014).

No ano de 2006 foram elaborados os PDs de Iranduba, que é o município mais próximo da sede metropolitana; Manacapuru, caracterizado pela forte atividade pesqueira; Presidente Figueiredo, caracterizado tanto pela presença de mineração e da usina hidrelétrica de Balbina, ambas responsáveis por significativos dividendos ao município, quanto pelo proeminente turismo local e regional; e Itacoatiara, que teve seu plano atualizado em 2011. O município de Careiro teve seu PD criado em 2008, mas passou a pertencer a RM de Manaus somente em 2009, por meio da Lei Promulgada nº 64/2009.

O PD de Manaus ressalta o seu *status* de município metrópole como forma de valorização estratégica para o desenvolvimento regional. A atualização ocorrida em 2014 estabeleceu funções públicas do município no contexto metropolitano, as quais podem até mesmo ser consideradas como diretrizes para o planejamento interfederativo. Algumas dessas funções previstas são: i) participação em planos e programas acerca da RM de Manaus; ii) articulação interinstitucional, mecanismos de articulação administrativa com os municípios vizinhos – como forma de fomentar a economia metropolitana e a integração de funções e serviços de interesse comum; iii) fortalecimento dos agentes econômicos; iv) articulação com instituições, cooperativas e associações de pequenos produtores; v) transporte intermodal em relação aos municípios limítrofes; e vi) reorganização logística (de carga) entre os municípios da região.

Fato que dificulta a análise dos instrumentos de gestão municipal das demais cidades da RM de Manaus é a não disponibilização em formato digital, sendo possível acessá-los apenas por meio físico, o que leva à exigência de presença local e estreita articulação junto aos municípios em questão. Nesse sentido, é pertinente ressaltar que a disponibilização de dados sobre os municípios é, muitas vezes, restrita e se faz necessária a coleta de dados *in situ* para o devido levantamento.

A inexistência do PDUI para a RM de Manaus, assim como a ausência de uma base de dados regional e as dificuldades de acesso aos PDs dos municípios da região levam à impossibilidade de se estabelecer um debate entre os planos locais

19. Dado levantado no município de Manaquiri no primeiro semestre de 2019 por meio do projeto Caravana do ORMM.

e regional para se discutir a coerência de gestão interfederativa e, até mesmo, em primeira instância, se atualizar um diagnóstico efetivo, em complemento ao primeiro PDI, efetuado em 2009. Essa necessidade de convergência de políticas será um enorme desafio à gestão da RM de Manaus.

A dificuldade de comunicação e acesso à informação foram alguns dos fatores que motivaram a criação do projeto Caravana do ORMM, o qual consistiu no levantamento de dados e na realização de audiências públicas em quatro municípios que foram inseridos em 2009 à RM de Manaus (Lei Promulgada nº 64/2009): Careiro, Manaquiri, Silves e Itapiranga. O projeto foi realizado em parceria com pesquisadores da Ufam, da UEA, do poder local dos respectivos municípios, assim como contou com aporte de monitores locais para condução de pesquisa qualiquantitativa e para realização de audiências junto às comunidades. O levantamento de dados ocorreu por meio de entrevistas com diferentes atores locais, como autoridades dos poderes Executivo e Legislativo, empresários, agentes de turismo e de segurança pública, representantes de associações e da sociedade civil de forma geral. Outro recurso utilizado para coleta de dados se deu com os esforços de preenchimento de um extenso questionário quantitativo acerca de informações sobre cada município, no qual constavam questões sobre caracterização geral do município, atividades econômicas, uso do solo, mobilidade, educação superior, população indígena, aspectos culturais, características socioambientais, entre outras. A Caravana do ORMM permitiu estabelecer um rico escopo de dados que pode ser analisado, possibilitando extrair informações peculiares capazes de fazer compreender a dinâmica que circunscreve essa metrópole Amazônica, em especial os municípios que foram mais recentemente adicionados ao arranjo metropolitano manauara.

Um estudo preliminar desses dados apontou que a prática de extrativismo de recursos florestais é uma característica presente em todos os municípios, tanto como atividade econômica quanto de reprodução sociocultural. Outros dados, entretanto, mostraram que existem dificuldades de escoamento dos produtos extrativistas, bem como da agricultura dos pequenos produtores locais, o que se deve, sobretudo, à falta de planejamento logístico, de apoio institucional e a fragilidades de infraestrutura, que comprometem a dinâmica local, principalmente diante de eventos ambientais extremos e das flutuações características no regime de chuvas entre as estações de seca e cheia dos rios.

Também foi possível constatar, nos quatro municípios visitados, baixo corpo efetivo na segurança pública, ausência de saneamento básico, presença de lixões a céu aberto, ausência de transporte público inter e intramunicipal e baixa diversificação de fontes de geração de renda, além de carência de assistência técnica ao produtor rural. Atividades relativas à geração de renda e dinamismo

econômico local se devem, sobremaneira, à presença de atividades externas à dinâmica local, sendo muitas vezes financiadas por instituições do terceiro setor e empresas privadas ou mesmo pelos governos estadual e federal.

Observou-se uma tendência na concentração da população nas sedes dos municípios e expansão recente da área urbana. Ademais, as pesquisas denotaram a expectativa de diferentes atores locais sobre o repasse de verba para os municípios pertencentes à RM de Manaus, na espera de melhoria no orçamento municipal e do financiamento de projetos exitosos, caso haja uma efetivação da política metropolitana por meio do PDUI e de seus demais instrumentos. Algo que não passou despercebido na caravana foi o fato de haver, em alguns casos, o desconhecimento por parte de gestores públicos e demais atores entrevistados sobre o pertencimento do município à RM, o que aponta para ausência de articulação entre as escalas estadual e municipal, assim como levanta questionamentos sobre o instrumento e sua capacidade de efetiva capilaridade. Esse fato mostra como a RM de Manaus existe muito mais como potencialidade futura do que como recorte territorial do presente.

Dentro do planejamento do ORMM e de seus parceiros, juntamente ao forte anseio de fortalecer o debate sobre o planejamento da RM de Manaus e a efetiva aplicação de seus instrumentos de gestão metropolitana, sobretudo a elaboração do PDIU e seus desdobramentos, foi realizado, no auditório da UEA, no primeiro semestre de 2019, o II Simpósio do ORMM. Entre os objetivos da reunião, pode-se destacar: i) elucidar a sociedade amazonense acerca dos princípios da política metropolitana nacional; ii) alinhar expectativas pelo desenvolvimento da RM de Manaus e apresentar gargalos e potencialidades de Manaus e região; e iii) construir orientações de cunho social e político de forma a orientar os governos municipais e estadual quanto à proposição de um novo modelo de desenvolvimento, adequado às especificidades socioambientais da região.

O simpósio repercutiu em diferentes meios de comunicação, assim como serviu como local de debate acerca das dinâmicas intrametropolitanas, em especial com relação ao compartilhamento de informações. Foi marcado pela presença de autoridades públicas de diferentes níveis federativos, pesquisadores regionais e nacionais, técnicos de diversas áreas da gestão pública, servidores públicos, estudantes e organizações da sociedade civil, o que proporcionou discussões qualificadas sobre realidade metropolitana, desenvolvimento regional, planejamento e gestão do território metropolitano à luz dos desafios que as singularidades geográficas, sociais, ambientais e econômicas que configuram a RM de Manaus imputam. Ademais, o simpósio viabilizou a elaboração da *Carta da Região Metropolitana de Manaus* (Monteiro, 2019c), que teve como intuito a construção conjunta de um plano de ação inicial, bem como a proposição de

diretrizes e orientações para o poder público na escala municipal e estadual e na construção institucional das relações interfederativas. A carta foi construída ao final do simpósio, com a presença de pessoas de diferentes municípios e trajetórias diversas, assim como contou com a condução de especialistas na gestão metropolitana.

As orientações levantadas pelo público presente foram divididas em quatro grupos, com subtópicos, a saber: delimitação de FPICs que justifiquem a RM de Manaus, e que facilitem sua gestão; aplicação de instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole, para o fortalecimento da governança metropolitana frente às necessidades existentes; aprimoramento da estrutura do CDSRMM; e fomento à participação social no processo de acompanhamento da política metropolitana. Dessa forma, é possível dizer que, apesar de a RM de Manaus se encontrar em momento de redefinição de governança no que diz respeito a sua política metropolitana e necessidade de ação em prol de um melhor funcionamento interfederativo, em favor da solução de funções públicas comuns, há interesse, por parte da população, na aplicação de instrumentos, assim como de suporte técnico qualificado, o que pode auxiliar o desenvolvimento regional. Acredita-se, então, que o momento seja propício para fortalecimento da pauta e como evolução da política metropolitana na região.

3 CONTEXTO ESPACIAL DA RM DE MANAUS, CONFLITOS E USO DO SOLO

Apresentamos nesta seção uma análise sobre características urbanas diferenciais na Amazônia brasileira assim como na RM de Manaus, de forma a complementar o estudo e conceituar sua unicidade. Desse modo, separamos esta parte do texto nos seguintes itens: propostas iniciais de tipologias urbanas; crescimento das manchas urbanas; hidrografia e mobilidade; e dinâmica territorial.

3.1 Tipologias municipais e formas de acesso

De forma a correlacionar questões de ordem intra e intermunicipais, com microrregiões estruturadas em redes urbanas, torna-se necessário construir uma tipologia de cidades e seus padrões de urbanização específicos para a RM de Manaus. Logo, parte importante da contribuição do ORMM foi a criação de tipologia municipal específica para a realidade amazônica, de acordo com as formas de acesso à cidade, seja por transporte rodoviário, fluvial ou misto, assim como seu papel dentro das macrodinâmicas regionais, quando presentes, características marcantes da rede de cidades na Amazônia.

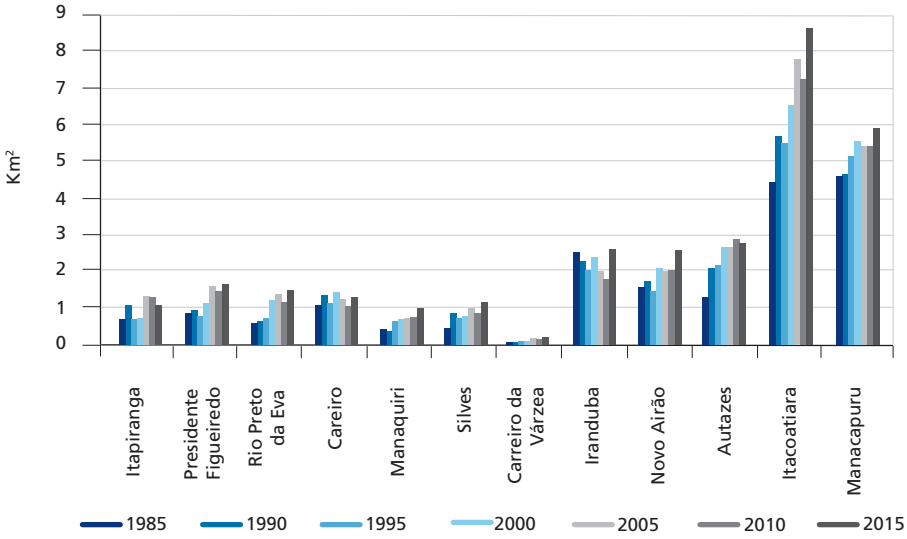
Segue uma proposta de classificação feita pelo ORMM com base na forma de acesso possível aos municípios da RM de Manaus.

- Presidente Figueiredo, Rio Preto, Itapiranga, Manaquiri e Autazes: cidades de acesso primário rodoviário. Suas manchas urbanas estão localizadas próximas a rodovias. São cidades de dinâmicas especiais voltadas às atribuições geográficas de seus territórios e podem ser caracterizadas numa tipologia urbana como: *cidade de acesso intermodal com dinâmica urbana*.
- Manacapuru, Itacoatiara e Iranduba: cidades de acesso intermodal (flúvio-rodoviário). Ponto final de rodovias, com economia voltada ao abastecimento de sua região de influência, consideradas como cidade média para o estado do Amazonas. Têm suas dinâmicas fortemente ligadas aos rios Solimões e Amazonas e podem ser caracterizadas numa tipologia urbana como: *cidade ribeirinha de acesso intermodal, com dinâmica urbana de abastecimento local*.
- Novo Airão e Careiro Castanho: cidades de acesso intermodal (fluvial-rodoviário), com dinâmica econômica voltada para o turismo, e dinâmicas ambientais ligadas a mosaicos de UCs. Sua tipologia urbana pode ser caracterizada como: *cidade de dinâmica ambiental com forte influência local e microrregional*.
- Silves e Careiro da Várzea: cidades de acesso intermodal obrigatório, via rodovia e travessia de balsas para a sede urbana. Podem ser caracterizadas quanto à tipologia urbana como: *cidade ilha de dinâmica externa*.
- Manaus: cidade sede metropolitana com mais de 2 milhões de habitantes, com economia voltada para produção industrial e abastecimento regional.

3.2 Crescimento da mancha urbana

Neste ponto, buscando maior entendimento sobre a constituição territorial de cada cidade, torna-se necessária a identificação e análise histórica do crescimento das manchas urbanas da RM de Manaus. O gráfico 1 mostra como foi o crescimento urbano dessas cidades, à exceção de Manaus, entre 1985 e 2015, com dados de sensoriamento remoto calculados pela FVA. Apesar de todas as cidades apresentarem crescimento em sua área urbana, destaca-se o crescimento de Itacoatiara e Manacapuru, como cidades médias, e de Careiro da Várzea e Silves como cidades pequenas. No caso de Silves, especificamente devido à abertura da exploração do gás natural na Bacia do Azulão pela empresa Eneva em 2019, tem-se a expectativa de que nos próximos anos haja um crescimento populacional significativo, intensificando o padrão já existente de leve crescimento.

GRÁFICO 1
RM de Manaus: crescimento urbano das cidades (1985-2015)



Fonte: FVA, 2019.
Elaboração dos autores.

3.3 Hidrografia e mobilidade

As dinâmicas territoriais urbanas na RM de Manaus têm relação direta com a hidrografia, uma vez que a maioria as cidades surgiram ao longo dos grandes rios e, ao longo do tempo, devido à abertura de rodovias e demais infraestruturas viárias, voltaram-se à via terrestre. Atualmente, na região, a grande rede de transporte de pessoas e mercadorias por meio fluvial ainda é de central importância, porém esse modal de acesso vem sendo substituído aos poucos pelo rodoviário, com a expansão de estradas, ramais e estradas vicinais, quando presentes.

A rede rodoviária no estado do Amazonas encontra-se fortemente localizada ao redor da RM de Manaus, conectando os municípios próximos. Com a exceção dessa RM, poucas são as cidades no estado com conexão rodoviária, localizadas sobremaneira mais ao sul, próximo a Rondônia, com conexão mais rápida a Porto Velho.[20]

O modal fluvial, no entanto, destaca-se como importante marco cultural de conectividade de comunidades mais isoladas, assim como pela existência de diversas funcionalidades (moradia, transporte bovino, transporte de combustível, turismo) e tipos de embarcações (voadeiras, recreios, batelões, bajaras etc.).

20. Municípios como Apuí, Humaitá e Lábrea.

Na figura 1, pode-se observar uma cena cotidiana de áreas portuárias na região Amazônica: diferentes embarcações atracadas no porto oficial da cidade, com alguns recreios, embarcações maiores, próprias para o transporte de mercadorias e passageiros com viagens de longa duração, muitas vezes, de vários dias, as quais possuem destinos variados e são responsáveis por fluxos oriundos dos interiores próximos ou distantes e até de outros estados.

É comum que portos oficiais tenham sido construídos sem que se considerassem as especificidades microrregionais, onde as pequenas e médias embarcações são os laços que fortalecem as conexões urbanas e os fluxos que regem a economia da região, constituindo o que Bartoli (2017) chamou de Sistema Territorial Urbano-Ribeirinho (STUR).

FIGURA 1
Área portuária de Manaus

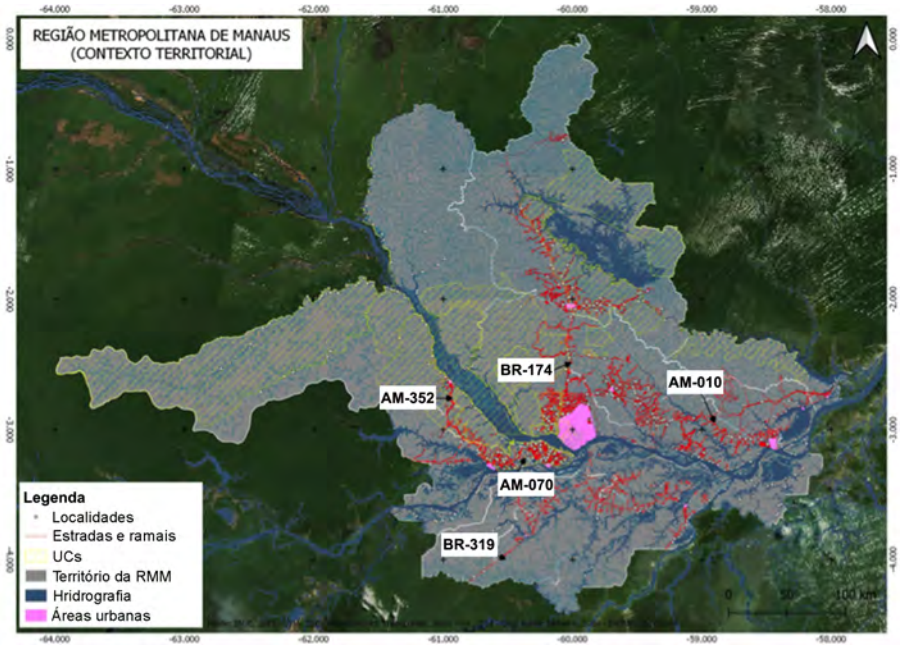


Fonte: Ana Claudia Jatahy. Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/mturdestinos/>. Acesso em: 27 mar. 2020.

O marco da integração da RM de Manaus como estrutura territorial se deu a partir da conexão entre as margens do rio Negro, feita por meio da ponte Jornalista Phelippe Daou, inaugurada em 2011, favorecendo, primeiramente, a expansão da mancha urbana sobre os territórios antes ocupados pela produção de hortifrutigranjeiros no município de Iranduba (Sousa, 2015). As antigas conexões com a capital, por via rodoviária, eram até então realizadas apenas via BR-174, até Boa Vista/Roraima, e AM-010, conectando as cidades de Itacoatiara, Silves, Rio Preto da Eva e Itapiranga, todas localizadas na margem esquerda dos rios Negro e Amazonas, e, mais recentemente, via AM-070, até Manacapuru, em processo de duplicação, e AM-352, até Novo Airão, ambas na margem direta do rio Negro, o que, antes da abertura da ponte, obrigava a travessia do rio por balsas até Cacau

Pirera. Pode-se definir que os eixos de expansão urbana e agrícola na região estão fortemente ligados a processos de desmatamento ao longo das estradas. No mapa 3, é possível visualizar as manchas urbanas (cerca de 1% da área total da RM de Manaus), a malha viária total existente, a hidrografia da região e as UCs localizadas na região.

MAPA 3
RM de Manaus e seu contexto territorial



Fonte: FVA, 2019.
Elaboração dos autores.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3.4 Dinâmica territorial

A necessidade desses aglomerados urbanos de abastecimento e políticas de fomento à produção rural baseadas em formas tradicionais de agricultura propiciou a abertura de novas áreas de produção agrícola vinculadas a ramais em áreas de terra firme, longe do transporte fluvial. Em conjunto com a expansão das áreas de produção rural, as áreas de extração de recursos naturais nas proximidades de estradas e ramais levou ao aumento do desmatamento no entorno das cidades.

Essas atividades criam a necessidade de desenvolvimento de uma nova explicação das relações de mercado regional na Amazônia. Assim, é possível

partir de um entendimento fundamentado em dinâmicas em rede, para outro, mais complexo, que indica e se debruça sobre sistemas, conforme proposto por Schor *et al.* (2018) na descrição dos STURs, como um sistema mediador situado entre lógicas organizacionais mercantis (comércio e processamento) que drenam recursos naturais. Esse entendimento vem ao encontro de ideias propostas por Castro (2008), ao elucidar que sempre houve associação entre demandas por bens e serviços em relação à urbanização e sua dinâmica demográfica.

Nesse contexto, é válido indicar não somente a funcionalidade das cidades como nós de relação no espaço como também outros aglomerados humanos (vilas, comunidades, localidades etc.) como pontos de funcionalidade ímpar para a conjuntura funcional da região. Dessa forma, em Manaus e região, a complexidade das relações entre os núcleos urbanos e as demais localidades no interior dos municípios, assim como dos municípios em relação à floresta e à extração de recursos naturais, fomenta o surgimento de um entendimento novo quanto à natureza metropolitana da região – efetivo não somente pela conurbação entre as manchas urbanas, em processo de formação entre Manaus e Iranduba, mas também pela densa rede de oferta de bens e serviços que abastecem as sedes urbanas, e estas, por sua vez, Manaus, de produtos florestais e também importados.

Ressalta-se que a função territorial de uma cidade é dada pelo seu nível de influência e atração, com base no oferecimento de produtos e serviços. Ou seja, a importância territorial dessas cidades tem relação com a atração exercida pela mancha urbana devido ao oferecimento de uma gama de produtos e serviços não oferecidos em centralidades de menor peso (vilas, comunidades e localidades). Os serviços essenciais para justificar a formação dos STURs são as redes mercantis (madeira, insumos agrícolas, construção civil etc.), sendo que estes, por sua vez, existem em função do padrão de urbanização que ali deu origem à cidade e pelas dinâmicas sociais características da região. Esses padrões de urbanização modificam o espaço geográfico, gerando a evolução da paisagem e dos processos de urbanização.

Segundo Amaral, Câmara e Monteiro (2001), existem alguns padrões de urbanização na Amazônia, os quais podem ser divididos conforme a seguir.

- Urbanização espontânea: ação indireta do Estado – estradas e incentivos fiscais, povoados e vilas dispersos dominados por centros regionais e ausência de cidades médias. Amazônia oriental e sudeste do Pará: Imperatriz, Araguaína, Conceição do Araguaia e Marabá são os grandes centros de entrada e redistribuição de migrantes.
- Urbanização dirigida: executada pelo Estado ou companhias colonizadoras. Fundamentada no urbanismo rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), que consistia de

um sistema de núcleos urbanos-rurais hierarquizados. Rondônia e Transamazônica pelo Estado e Sinop e Alta Floresta (Mato Grosso) por colonização privada.

- Urbanização por grandes projetos minerais e madeireiros: fronteira de recursos isolada, desvinculada com a região, parte de organização transnacional. Dependem de bases urbanas para instalações, residência de trabalhadores nas *company towns* (cidades ou vilas operárias), complementada por aglomerados subnormais que abrigam a mão de obra temporária e não especializada.
- Urbanização em áreas tradicionais: mantém o padrão onde o centro comanda uma rede dendrítica. No caso da região alvo do estudo, todos esses modelos contribuíram de alguma forma para o crescimento urbano e para o surgimento de novos aglomerados humanos.

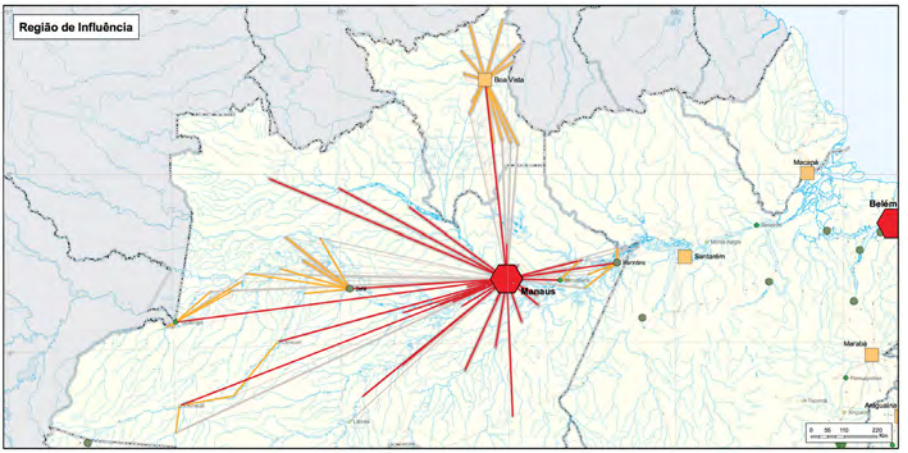
No caso da RM de Manaus, todos esses padrões podem ser encontrados, fortalecendo a diversidade do surgimento do fenômeno urbano na região. Esse crescimento, planejado ou espontâneo, gera inúmeros conflitos e problemas, alguns de difícil resolução. Neste ponto é necessário debruçar sobre como conciliar a urbanização atual na Amazônia a processos de conservação ambiental, assim como sobre a possibilidade de outro tipo de desenvolvimento urbano que seja apropriado para a realidade amazônica. Tal entendimento possui potencial para criação de um novo paradigma de desenvolvimento que permita a conciliação da conservação da biodiversidade a novos processos de desenvolvimento socioeconômicos.

Para se aprofundar sobre o entendimento de Manaus e região é preciso entender sua localização na Amazônia e sua rede de influência direta. Nesse sentido, a publicação *Região de Influência das Cidades* (IBGE, 2008) é de grande valia. No mapa 4 é possível entender a região de influência de Manaus no ano de 2007.

Sendo uma capital que abastece toda a sua região de entorno, inclusive o estado de Roraima, Manaus amplia sua região de influência localmente com a instalação de vias de acesso que se espalham por toda a RM. O fluxo de mercadorias e pessoas, já existentes antes da ponte sobre o rio Negro, se fortalece, diminuindo as distâncias e aumentando a capacidade de carga. Os municípios de Iranduba, Manacapuru e Novo Airão, antes interligados por balsas, agora possuem conexão direta por estrada. Seus territórios, marcados tradicionalmente por uma extensa produção agrícola e pesqueira, são transformados devido à reorganização do uso do solo por meio de loteamentos para habitação e especulação imobiliária, transformando-se em bairros de Manaus devido a sua proximidade com a capital (especialmente Iranduba). Também atraem novos investimentos por meio da urbanização direcionada do estado e de iniciativas privadas, como a duplicação

da rodovia AM-070, o início da construção da cidade universitária e o surgimento de diversos imóveis habitacionais e de lazer e/ou serviços.

MAPA 4
Manaus: região de influência das cidades (2007)



Fonte: IBGE (2008).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Atualmente, outros processos estão em vias de surgimento, como novas dinâmicas rurais que proporcionam o surgimento de pequenos e médios produtores agrícolas próximos à capital. Os municípios de Rio Preto da Eva, Presidente Figueiredo e Itacoatiara tornam-se potenciais produtores e fornecedores de produtos para a região. Também se destaca a proposta de fortalecimento da produção na região do Careiro Castanho por intermédio da reconstrução da rodovia federal BR-319.

Ao longo dessa discussão sobre a natureza metropolitana de Manaus, construímos reflexões que consubstanciam entendimentos inerentes à natureza urbana da Amazônia. A institucionalização da RM de Manaus é complexa e passa pela adaptação a uma realidade única cuja discussão sobre efetividade de instrumentos interfederativos se faz, ainda, em fase inicial de aplicação. Fica evidente que não apenas a implantação da política metropolitana é necessária para fomentar maior equidade no que tange ao desenvolvimento regional, que respeite o contexto amazônico, como também é fundamental a expansão de redes de pesquisa e estudo que permitam maior compreensão da realidade urbana e ribeirinha da região. Tais estudos devem se debruçar sobre esforços já realizados assim como sobre redes de trabalho existentes e qualificadas como demonstrado por meio do ORMM, que congrega profissionais das universidades locais e demais atores sociais.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Logo após sua criação, a RM de Manaus contou com um esforço inicial de estruturação que se configurou não apenas na redação e promulgação de um arcabouço legal que definiu sua abrangência e funções como também com um PDI elaborado entre 2008 e 2009. Contudo, conforme exposto, a inserção de novos municípios à RM no ano de 2009 (Autazes, Careiro, Itapiranga, Manaquiri e Silves) levou à não aprovação do estudo e, de certa forma, ao congelamento dos trabalhos relativos à consolidação da política metropolitana na região, uma vez que o instrumento passou a representar uma realidade incompleta da metrópole.

A atual gestão do estado do Amazonas transferiu as atribuições de gestão da RM de Manaus (condução do PDUI, gestão do FERMM e do CDSRMM) para a então criada Seinfra. Porém, o PPA 2020-2023, aprovado em de dezembro de 2019 (Lei Estadual nº 5.055/2019) não deixa clara a alocação de recursos específicos para a condução da política metropolitana ou para a realização do PDUI. Ademais, apesar da existência de instrumentos de gestão e governança (fundo e conselho), a condução da política metropolitana não existe na prática, não havendo nomeação de conselheiros, tampouco reuniões do CDSRMM entre os municípios da região e outras partes interessadas.

Dessa forma, apesar dos movimentos realizados pelo governo estadual, com subsídio de estudos e esforços da sociedade civil organizada, ainda não há sinalização quanto a uma concreta alocação de recursos e, assim, sobre o início de trabalhos referentes à política metropolitana, seja por meio da elaboração de seu PDUI, seja por meio andamento dos trabalhos da Secretaria Executiva do CDSRMM e do FERMM. Assim, consideram-se entraves centrais para a elaboração do PDUI a alocação de recursos específicos para sua criação e, principalmente, a visualização e compreensão de sua importância como estrutura, disposição de instrumentos e processo de gestão territorial, que pode e deve servir como insumo fundamental à interiorização do desenvolvimento na Amazônia, como fortalecedor das dinâmicas econômicas e sociais locais alinhadas à conservação ambiental.

É importante considerar os esforços da sociedade civil organizada, em especial da FVA e do ORMM, como fomentadores da discussão urbana na RM de Manaus, bem como os esforços referentes à consolidação da política metropolitana, deixados claros com a produção de dados, a promoção de diversos debates em níveis local, regional e estadual, o compartilhamento de informações junto à sociedade, assim como a redação e a entrega de recomendações técnico-políticas elaboradas com a sociedade, exemplificados no II Simpósio do ORMM (2019), que deu fruto à redação da *Carta da Região Metropolitana de Manaus*.

A RM de Manaus é caracterizada pelas suas singularidades geográficas, econômicas e sociais e traz em seu bojo dilemas como a conciliação entre o

desenvolvimento econômico e o fortalecimento da conservação da Amazônia, de modo que permita, de fato, a concretização de um espaço urbano capaz de possibilitar o pleno desenvolvimento humano e a manifestação de sua diversidade cultural. Os fatores que designam a RM de Manaus trazem uma demanda por um planejamento que vá além de somente cumprir o determinado no marco teórico legal imposto à condução da política metropolitana. Ela se faz necessária como grande parlamento de discussão sobre problemas comuns e interfederativos que venham possibilitar o entendimento e a construção de alternativas de estruturação e desenvolvimento territorial alicerçados nas características amazônicas, assim como permitir uma efetiva melhora da qualidade de vida regional.

Por fim, o entendimento do funcionamento real do aparato técnico e legal da RM de Manaus depende diretamente de estudos que possam abarcar a ampla gama de sistemas territoriais que formam a rede urbana e considerem sua singularidade. O investimento em políticas públicas, pesquisas e o fortalecimento de iniciativas da sociedade civil é de suma importância para a manutenção de atividades em parceria com as instituições envolvidas no processo. Ressalta-se, ainda, que as políticas públicas para a RM de Manaus devem ser construídas de forma participativa e específicas ao desenho da região.

REFERÊNCIAS

AMARAL, S.; CÂMARA, G.; MONTEIRO, A. M. V. Análise espacial do processo de urbanização na Amazônia. *In*: INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. (Org.). **Programa de Ciência e Tecnologia para a Gestão de Ecossistemas**: ação "métodos, modelos e geoinformação para a gestão ambiental". Brasília: Inpe, 2001.

BARTOLI, E. **O retorno ao território a partir da cidade**: sistemas territoriais urbano-ribeirinhos em Parintins (AM). 2017. 297 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2017.

BRASIL. Lei nº 5.173, de 27 de outubro 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 31 out. 1966.

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

CAMPÊLO, M. SRMM: Secretaria de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Manaus. *In*: SIMPÓSIO DO OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS, 2., 2019, Manaus, Amazonas. **Anais**... Manaus: FVA; ORMM, 2019. Disponível em: <https://www.even3.com.br/sormm/>. Acesso em: 25 set. 2019.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. *In*: _____. (Org.). **Cidades na floresta**. São Paulo: Annablume, 2008.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar nº 60, de 29 de fevereiro de 2008. Cria a Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Sustentável da Região Metropolitana de Manaus – SRMM e institui o Fundo Especial da Região Metropolitana de Manaus, e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 29 fev. 2008.

_____. Lei Complementar nº 64, de 30 de abril de 2009. Modifica o artigo 1º, *caput* da Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 30 abr. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 25 mar. 2018.

MANAUS. Lei Complementar nº 2, de 16 de janeiro de 2014. Dispõe sobre o Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Manaus**, Manaus, 16 jan. 2014.

MONTEIRO, A. S. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana de Manaus**: instrumento inadiável. Manaus: ORMM; FVA, 2019a. (Nota Técnica, n. 2).

_____. **Observatório da RMM**: conscientização pública, ação cidadã e articulação interinstitucional. Manaus: FVA, 2019b. (Nota Técnica, n. 1).

_____. **Carta da região metropolitana de Manaus**: pelo novo desenvolvimento da RMM. Manaus: ORMM; FVA, 2019c.

ORMM – OBSERVATÓRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DE MANAUS. **Carta das águas de Manaus**: fortalecimento da gestão de recursos hídricos do Amazonas. 1. ed. Manaus: ORMM, 2018.

SANTOS JUNIOR, M. A. dos *et al*. Mapeamento para o monitoramento de riscos socioambientais na região metropolitana de Manaus. **Revista de Administração Municipal**, n. 293, p. 30-50, maio 2018. Disponível em: <http://www.ibam.org.br/media/arquivos/revista/ram_293.pdf>.

SANTOS, T. V. dos. Metropolização e diferenciações regionais: estruturas intraurbanas e dinâmicas metropolitanas em Belém e Manaus. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 40, p. 865-890, 2017.

SATHLER, D.; MONTE-MÓR, R. L.; CARVALHO, J. A. M. de. As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. **Nova Economia**, v. 19, n. 1, p. 11-39, 2009.

SCHOR, T. *et al.* Apontamentos metodológicos sobre o estudo de cidades e de rede urbana no estado do Amazonas, Brasil. **PRACS**: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da Unifap, v. 9, n. 1, p. 9-35, jan./jun. 2016.

SCHOR, T. *et al.* (Org.). **Carta das ciências do Amazonas**: pelo desenvolvimento científico ético e comprometido. Manaus: FVA, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriormm.org.br/publicacoes/cartas/carta-das-ciencias-do-amazonas/>.

SERÁFICO, J.; SERÁFICO, M. A Zona Franca de Manaus e o capitalismo no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, p. 99-113, ago. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 3 ago. 2018.

SILVA, P. R. de F. O espaço e tempo na fronteira Amazônica. *In*: SILVA, P. R. de F.; OLIVEIRA, R. da S. (Org.). **Roraima, 20 anos**: geografias de um novo estado. Boa Vista: Editora UFRR, 2008.

SOUSA, I. dos S. **A ponte rio Negro e a reestruturação do espaço na Região Metropolitana de Manaus**: um olhar a partir de Iranduba e Manacapuru. 1. ed. Manaus: Editora UEA, 2015. 176 p.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 out. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Decreto nº 61.244, de 28 de agosto de 1967. Regulamenta o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967 que altera as disposições da Lei nº 3.173, de 6 de junho de 1957 e cria a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 1967.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015.

CAMPOS, R. R. de. A natureza do espaço para Milton Santos. **Geografares**, n. 6, p. 155-165, 2008.

ESTADO DO AMAZONAS. Lei Complementar nº 52, de 30 de maio de 2007. Institui a Região Metropolitana de Manaus e dá outras providências. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 30 maio 2007.

_____. Lei Delegada nº 122, de 15 de outubro de 2019. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Amazonas**, Manaus, 15 out. 2019.

_____. Lei nº 5.055, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual do Estado do Amazonas para o período de 2020-2023. **Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas**, Manaus, 27 dez. 2019.

SCHOR, T.; AZENHA, G. S.; BARTOLI, E. Urbanização contemporânea na Amazônia brasileira: mercados de comida, domicílios multisitiados e modo de vida ribeirinho. **Confins**, n. 37, p. 156-182, 2018.

SCHOR, T.; OLIVEIRA, J. A. de. Reflexões metodológicas sobre o estudo da rede urbana no Amazonas e perspectivas para a análise das cidades na Amazônia brasileira. **ACTA Geográfica**, edição especial, p. 15-30, 2011.

CAPÍTULO 9

O PROCESSO DE CONTRATAÇÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE

Cláudia Paes Barreto[1]
Estevão Machado[2]
Luiz Quental Coutinho[3]
Rodolfo Ramírez[4]
Veralúcia Mello[5]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo consiste no registro do processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Recife (PDUI/RM do Recife), em Pernambuco.

Por oportuno, há de se registrar, entretanto, que esse processo de elaboração se dá simultaneamente ao processo de revisão do modelo de governança interfederativa da RM do Recife e da consequente institucionalidade necessária à implantação e implementação da gestão integrada e compartilhada das funções públicas de interesse comum (FPICs) e demais ações metropolitanas.

Ambos os processos se constituem elementos interdependentes e indispensáveis à consecução da gestão plena da RM do Recife prevista no Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, modificada pela Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, e pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Por esse motivo, e por serem concomitantes, inicia-se por uma breve menção à revisão do Sistema Gestor Metropolitano (SGM) da RM do Recife para a completa compreensão do contexto em que se dá a elaboração do PDUI/RM do Recife.

1. Assessora técnica na Diretoria de Planejamento e Ordenamento Territorial da Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem). *E-mail*: <claudiacalipaesbarreto@yahoo.com.br>.
2. Coordenador da Câmara Técnica de Ordenamento Territorial da Condepe/Fidem. *E-mail*: <e.machadomoura@gmail.com>.
3. Diretor de governança metropolitana interfederativa da Condepe/Fidem. *E-mail*: <luiz.quental@condepefidem.pe.gov.br>.
4. Gerente-geral de apoio à governança metropolitana da Condepe/Fidem. *E-mail*: <rodolfo.ramirez.agencia@gmail.com>.
5. Gerente de acompanhamento das Câmaras Técnicas Metropolitanas da Condepe/Fidem.
E-mail: <mellofvera15@gmail.com>.

2 REVISÃO DO SGM/RM DO RECIFE

O SGM/RM do Recife foi instituído por meio da Lei Complementar nº 382, de 9 de janeiro de 2018, para organização, planejamento e execução de FPICs e demais ações metropolitanas, conforme o estabelecido no Estatuto da Metrópole.

Dois fatores, contudo, determinaram a necessidade de sua revisão: i) as alterações efetuadas no Estatuto da Metrópole a partir das já mencionadas Medida Provisória nº 818, de 11 de janeiro de 2018, e Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018; e ii) a falta de consenso por parte dos chefes dos executivos municipais da RMR em relação a alguns dos seus dispositivos e mecanismos – o que fez com que o governo do estado assumisse o compromisso de promover a sua revisão mediante um processo participativo ainda mais amplo do que foi o da sua concepção inicial.

Constatada a necessidade de revisão e em função do compromisso assumido, na I Reunião Extraordinária do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano (CDM) (instância colegiada deliberativa do SGM/RM do Recife), realizada em 28 de abril de 2019, foi deliberada a criação de um grupo de trabalho (GT), coordenado pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (Condepe/Fidem), para a elaboração de uma proposta participativa com vistas ao aperfeiçoamento do SGM. Esse processo ocorre em paralelo ao processo de elaboração do PDUI.

Com o intuito de subsidiar o processo de revisão do SGM no âmbito do mencionado GT, a Condepe/Fidem procedeu a um estudo cotejado e à análise dos vários modelos implementados nas principais regiões metropolitanas do Brasil para servir de base e fundamento ao desenvolvimento dos trabalhos.

À luz das posições e ponderações manifestadas pelos integrantes do CDM e considerando os elementos oriundos do estudo e da análise dos modelos já implementados, foram definidas três premissas básicas orientadoras do modelo a ser elaborado: i) a simplificação e agilização dos processos do SGM; ii) a equiparação dos pesos entre os diversos municípios metropolitanos; e iii) a clara definição das funções, atribuições e responsabilidades que correspondem às instâncias do SGM para o seu pleno e efetivo funcionamento.

Prevê-se a conclusão da revisão do SGM concomitantemente à da elaboração do PDUI.

3 CONTRATAÇÃO E COORDENAÇÃO DA ELABORAÇÃO DO PDUI/RM DO RECIFE

O processo licitatório com vistas à contratação de suporte técnico para a elaboração do plano teve início em 2017, na modalidade tomada de preço. No entanto, a contratação só aconteceu em 2018 devido a diversos fatores, tanto de ordem burocrática quanto de questionamentos jurídicos formulados por empresas participantes do certame.

Decorrente do Processo Licitatório nº 15/2017 (Tomada de Preço nº 1/2017, da Comissão Permanente de Licitação – CPL), no valor de R$ 886.244,91 e com prazo de 180 dias, foi assinado, em 18 de dezembro de 2018, o Contrato de Trabalho nº 9/2018. O consórcio vencedor era composto pelas empresas Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessoria à Gestão Socioambiental, Ceplan – Multiconsultoria em Desenvolvimento Socioeconômico, Urbano e Ambiental e Gestão Empresarial LTDA e Ceplan – Consultoria Econômica e Planejamento LTDA, responsáveis pelos serviços de suporte técnico para a elaboração do PDUI, com coordenação e condução do processo a cargo da Condepe/Fidem.

Com base nos termos de referência que orientaram o processo licitatório e na metodologia proposta, foram apresentados os produtos enumerados a seguir.

- Produto 1: plano de trabalho.
- Produto 2: relatório de diagnóstico consolidado, definição de temas prioritários, tendências e cenários.
- Produto 3: relatório preliminar das diretrizes propostas e ações estruturadoras e minuta do projeto de lei.
- Produto 4: relatório final de proposições (versão preliminar para audiências públicas), mapas georreferenciados consolidados nas escalas 10.000 para a RM do Recife, versão resumida final.

Os recursos para a contratação do consórcio foram oriundos de dotações orçamentárias próprias (Programa de Trabalho 04.121.0130.4434.0000 – elemento de despesa 4.4.90.39 – fonte de receita 0101). Até o presente, foram assinados três termos aditivos: i) primeiro termo aditivo ao contrato, assinado em 5 de fevereiro de 2019, tendo como objeto a substituição da representante legal da contratada; ii) segundo termo aditivo ao contrato, assinado em 28 de maio de 2019, tendo como objeto a prorrogação do prazo de 180 dias, iniciado em 18 de junho de 2019 e com término em 17 de dezembro de 2019; e iii) terceiro termo aditivo ao contrato, assinado em 11 de junho de 2019, tendo como objeto acrescentar os custos relativos às despesas operacionais para a realização das audiências públicas. Devido às medidas restritivas decorrentes da pandemia, se fez necessária a suspensão temporária do contrato por noventa dias, até 20 de junho de 2020.

A coordenação da elaboração do PDUI/RM do Recife está sob a responsabilidade da Condepe/Fidem, numa ação conjunta da Diretoria de Planejamento e Ordenamento Territorial (DPOT) e da Diretoria de Governança Metropolitana Interfederativa (DGMI); envolvendo equipe técnica composta de quatorze membros permanentes e colaboradores que integram o GT/PDUI da agência.

4 AGENDA DE ETAPAS E EVENTOS

A agenda básica formal do processo de elaboração do PDUI/RM do Recife, atendendo ao Estatuto da Metrópole, está constituída dos seguintes eventos.

1) Reunião ordinária ou extraordinária do CDM:

- o CDM, criado mediante a Lei Complementar Estadual nº 382/2018, é a instância colegiada deliberativa do SGM à qual compete, entre outras atribuições, acompanhar o processo de elaboração do PDUI e estabelecer os critérios para a realização das audiências públicas.

2) Seminário de lançamento:

- evento cujo objetivo foi anunciar e apresentar as linhas gerais do PDUI, além de motivar a participação dos diferentes atores institucionais e segmentos sociais envolvidos.

3) Audiências públicas:

- audiências públicas municipais, realizadas em cada um dos quinze municípios da RM do Recife, entre os meses de junho e julho de 2019, colhendo contribuições dos participantes sobre o papel do respectivo município no ambiente metropolitano e os desafios para a gestão das FPICs que se constituíram em subsídios para a equipe técnica; e
- audiências públicas regionais, realizadas nos dias 4, 5 e 6 de fevereiro de 2020 em três sub-regiões: norte metropolitano, sul metropolitano e centro-oeste metropolitano. Nelas foram apresentados os elementos-síntese das macrodiretrizes, diretrizes e proposições preliminares e exploradas as condições particulares de cada sub-região, sem perder a visão de todo o conjunto, de modo a subsidiar a consolidação das propostas finais.

4) Seminários temáticos:

- objetivando aprofundar discussões sobre aspectos específicos dos subtemas e explorando a sua expressão na escala metropolitana e, em particular, na ótica das FPICs, foram realizados no início da etapa de proposições em dias subsequentes e organizados segundo os eixos temáticos supramencionados.

5) Seminário de consolidação:

- evento de apresentação e discussão pública do PDUI, inicialmente programado para março de 2020, com foco na versão resumida e na minuta de projeto de lei a ser encaminhado pelo Executivo estadual à Assembleia Legislativa de Pernambuco;

- trata-se do último evento público que marcará o final do processo da elaboração técnica e, ao mesmo tempo, o início de novo processo de participação no monitoramento dos trabalhos de discussão do projeto de lei no Legislativo; e
- em função das medidas restritivas decorrentes da pandemia da Covid-19, a data da sua realização ainda será definida.

6) Reuniões interinstitucionais: concomitantemente à implementação da agenda básica do PDUI, a Condepe/Fidem tem realizado reuniões com administrações municipais e órgãos setoriais para aprofundar as discussões sobre as temáticas inerentes a cada FPIC, sob as respectivas responsabilidades no que tange à gestão e execução. Têm sido, igualmente, desenvolvidas diversas atividades preparatórias para atender ao cronograma integrante ao plano de trabalho acordado entre a agência e o consórcio contratado, atividades necessárias para iniciar a elaboração do PDUI, destacando-se:

- o levantamento e a análise do acervo de documentos e informações para a elaboração do diagnóstico consolidado;
- a produção de base cartográfica;
- a produção de dados estatísticos;
- a articulação com gestores e técnicos de todos os municípios metropolitanos e realização de reuniões com os secretários municipais de planejamento;
- a realização de visitas técnicas aos municípios metropolitanos;
- a realização de entrevistas com instituições da esfera estadual;
- a realização de reuniões técnicas com órgãos setoriais estaduais;
- a sistematização de informações para o diagnóstico preliminar apresentado, em janeiro de 2019, ao consórcio contratado; e
- a convocação de reunião extraordinária do CDM para a aprovação do processo de elaboração do PDUI e o estabelecimento dos critérios para a realização das audiências públicas, o que se efetivou em reunião realizada em 28 de maio de 2018.

Dada a necessidade de se revisar concomitantemente o modelo de governança interfederativa da RM do Recife e de redefinir o SGM, a conclusão do processo de elaboração do PDUI foi reprogramada de dezembro de 2019 para julho de 2020.

Contudo, em face da obrigatoriedade do cumprimento de medidas restritivas para o enfrentamento da pandemia da Covid-19, essa conclusão está prevista para dezembro de 2020.

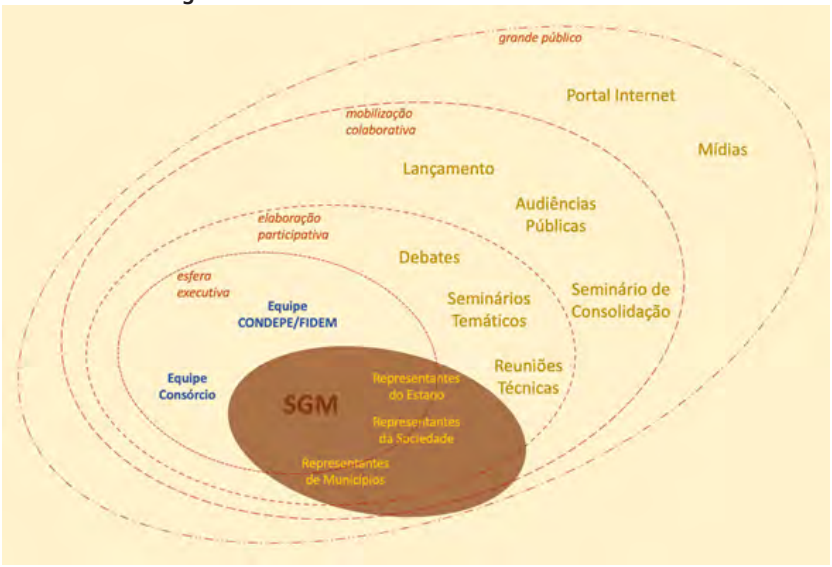
5 PARTICIPAÇÃO

A agenda de etapas e eventos tem propiciado o estabelecimento de espaços catalisadores de participação no processo de elaboração do PDUI/RM do Recife, contribuindo com a formulação das diretrizes gerais para o planejamento e a execução das FPICs, bem como na gestão compartilhada da metrópole, objeto de interesse de toda a sociedade.

Entretanto, há de se registrar que a mobilização e o grau de envolvimento dos atores institucionais e segmentos sociais – sejam da esfera governamental, das instâncias e organizações sociais ou dos setores produtivos – ocorrem de forma distinta, variando em função da motivação e capacidade de organização de cada segmento. Visando potencializar uma maior participação e reconhecendo essas diferenças, o trabalho considera as diferentes esferas de diálogo, as quais deverão contar com maior ou menor quantidade de pessoas.

A figura 1, a seguir, representa esquematicamente essas variações, da esfera executiva até a do grande público.

FIGURA 1
Esferas de diálogo



Fonte: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

De modo a favorecer a interlocução institucional e, particularmente, a interação e interlocução entre os especialistas da equipe técnica do consórcio e o GT/PDUI da Condepe/Fidem, foram definidos, no âmbito da esfera executiva, alguns recursos de facilitação do trabalho em uma perspectiva colaborativa. Os tópicos a seguir descrevem essas arenas e a dinâmica de atuação conjunta.

1) Reuniões de trabalho GT/PDUI – consórcio:

- reuniões periódicas do GT/PDUI da Condepe/Fidem com a equipe técnica do consórcio para acompanhamento, exposição, aprofundamento de debates e tomada de decisões sobre a condução e orientação de conteúdo do trabalho, que podem ter enfoque específico ou agenda compartilhada entre aspectos de conteúdo temático e produtos intermediários e/ou aspectos gerenciais e de interlocução institucional.

2) Oficinas internas:

- oficinas estruturadas periódicas da equipe técnica do consórcio para acompanhamento, exposição, aprofundamento de debates e tomada de decisões sobre a condução e orientação de conteúdo do trabalho, visando à preparação das reuniões com o GT/PDUI da Condepe/Fidem e de produtos intermediários a serem consolidados, que podem ter como orientação principal a integração multidisciplinar e o aprofundamento temático específico.

3) Reuniões técnico-temáticas:

- presenciais ou remotas, visam garantir uma sistemática de intercâmbios colaborativos para subsidiar a sistematização das análises e a formulação de propostas entre a equipe técnica do consórcio, os membros do GT/PDUI da Condepe/Fidem, os integrantes das equipes das prefeituras da RM do Recife, os consultores especialistas e os demais atores institucionais e sociais.

4) Portal na internet:

- o portal na internet do PDUI/RM do Recife[6] é o espaço virtual de disponibilização de informações sobre o processo de elaboração, interlocução e controle social, bem como dos conteúdos de análise e propostas desenvolvidos ao longo do trabalho; e
- é uma ferramenta fundamental na ótica da integração das equipes técnicas do consórcio e da Condepe/Fidem, além de instrumento relevante para as contribuições e a facilitação da interlocução com a

6. Disponível em: <www.pdui-rmr.pe.gov.br>.

sociedade civil, uma vez que facilita o acesso e o compartilhamento de informações e de produtos intermediários à medida que o trabalho vai sendo desenvolvido.

Em que pese certa incompreensão por parte de alguns executivos municipais no que tange às FPICs, provavelmente decorrente das arraigadas práticas de planejamento e gestão municipal focadas nos serviços públicos de interesse local na perspectiva municipalista da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e do Estatuto da Cidade, em termos gerais tem se obtido o apoio e engajamento dos municípios metropolitanos, notadamente na mobilização da sociedade civil e na realização das audiências públicas municipais.

Além dos municípios metropolitanos há de se registrar o apoio e a participação de instâncias e órgãos públicos setoriais do estado, parceiros político-institucionais, principalmente no que diz respeito às FPICs. A seguir, apresenta-se a tabela 1 com os dados referentes à proporção dos assistentes nas audiências públicas municipais por instâncias institucionais e segmentos sociais.

Constatou-se que a maior participação da sociedade civil aconteceu nas audiências públicas municipais. A comunidade e suas instâncias representativas apresentaram aportes e demandas relativas às FPICs referentes, por exemplo, ao transporte público, à infraestrutura rodoviária, ao abastecimento de água e saneamento, à macrodrenagem e ao controle ambiental.

TABELA 1
Assistentes nas audiências públicas municipais
(Em %)

Audiência pública sequência realizada	Proporção de assistentes por instâncias institucionais e segmentos sociais													Total geral
	Institucional – instâncias					Sociedade civil – segmentos								
	União	Estado	Prefeitura	Câmara	**Subtotal**	Comunidade	Associações	Movimentos sociais	ONGs	Entidades de classe	Academia	Empresarial	**Subtotal**	
Olinda	3,37	29,21	46,07	2,25	**80,90**	4,49	3,37	3,37	0,00	3,37	1,12	3,37	**19,10**	**100,00**
Paulista	0,00	8,63	78,42	0,72	**87,77**	4,32	3,60	3,60	1,44	0,72	0,00	1,44	**12,23**	**100,00**
Jaboatão dos Guararapes	0,00	20,83	66,67	0,00	**87,50**	6,94	4,17	4,17	1,39	0,00	0,00	0,00	**12,50**	**100,00**
Moreno	0,00	10,71	42,86	5,95	**59,52**	26,19	14,29	14,29	0,00	0,00	0,00	0,00	**40,48**	**100,00**
Abreu e Lima	0,00	7,96	66,37	2,65	**76,99**	15,04	7,08	7,08	0,00	0,00	0,00	0,88	**23,01**	**100,00**
Araçoiaba	0,00	3,11	72,00	1,33	**76,44**	19,11	2,67	2,67	0,00	0,00	0,00	1,78	**23,56**	**100,00**
Cabo de Santo Agostinho	0,00	15,96	39,36	6,38	**61,70**	18,09	11,70	11,70	0,00	5,32	0,00	3,19	**38,30**	**100,00**
São Lourenço da Mata	0,00	13,73	49,02	17,65	**80,39**	19,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	**19,61**	**100,00**
Itapissuma	0,00	13,46	63,46	0,00	**76,92**	15,38	3,85	3,85	0,00	0,00	0,00	3,85	**23,08**	**100,00**
Ilha de Itamaracá	1,45	17,39	43,48	1,45	**63,77**	10,14	7,25	7,25	0,00	0,00	0,00	10,14	**36,23**	**100,00**
Igarassu	0,00	17,19	43,75	3,13	**64,06**	9,38	10,94	10,94	4,69	0,00	1,56	3,13	**35,94**	**100,00**
Recife	5,26	12,63	36,32	1,58	**55,79**	10,53	6,84	6,84	1,58	2,63	2,11	2,11	**44,21**	**100,00**
Camaragibe	0,00	9,23	41,54	0,00	**50,77**	18,46	16,92	16,92	6,15	0,00	0,00	0,00	**49,23**	**100,00**
Ipojuca	0,00	5,31	73,91	2,42	**81,64**	9,18	7,25	7,25	0,48	0,48	0,00	0,48	**18,36**	**100,00**
Goiana	0,00	14,29	48,21	8,93	**71,43**	8,93	14,29	14,29	3,57	0,00	1,79	0,00	**28,57**	**100,00**
Total	**0,89**	**11,40**	**57,32**	**2,87**	72,48	**12,80**	**6,94**	**3,50**	**1,02**	**0,96**	**0,45**	**1,85**	27,52	**100,00**

Fonte: Condepe/Fidem.
Obs.: ONGs – organizações não governamentais.

6 BASE REFERENCIAL: BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO METROPOLITANO DA RM DO RECIFE

O processo de elaboração do PDUI/RM do Recife utilizou um amplo e diversificado acervo de planos, projetos, informações socioeconômicas e bases cartográficas da RM do Recife, considerando o contexto urbano-metropolitano atual, as tendências do planejamento, os referenciais legais, as potencialidades, os desafios e os condicionantes externos e internos do desenvolvimento que esboçam os cenários futuros possíveis.

Entre os principais planos do relevante acervo de que a RM do Recife dispõe, cabe destacar aqueles que serviram de principal base referencial para a elaboração do PDUI e que estão sintetizados no mapa 1.

MAPA 1
Planos regionais e municípios que passaram a integrar a RM do Recife



Fonte: Condepe/Fidem.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
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).

No mapa 1 são apresentados os planos metropolitanos que, balizados em questões econômicas, políticas e de visões sobre o planejamento territorial, refletem os distintos momentos de planejamento regional/metropolitano em Pernambuco.

Os dois primeiros, nas décadas de 1970 e 1980, mostram o protagonismo do órgão estadual de planejamento a partir de uma organização hierárquica do planejamento nacional e o apoio com recursos federais para essa ação protagonista. Além disso, mostram o planejamento da organização espacial do território fundamentada na intensidade do uso do solo. A seguir, veremos o histórico do planejamento metropolitano de âmbito mais geral.

Em 1976, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) da RM do Recife, que definia estratégias de planejamento a partir de cinco temas: economia, serviços urbanos, integração social, modelos de gestão e ocupação racional do espaço metropolitano.

Na década seguinte, em 1983, o Plano de Desenvolvimento Metropolitano (PDM) da RM do Recife conserva os mesmos temas do plano anterior e apresenta a divisão do território em quatro nucleações: norte, centro, sul e oeste. As diretrizes desse modelo tiveram como premissas:

- o setor industrial como elemento da dinâmica econômica que balizaria o desenvolvimento urbano da região;
- a continuação de um modelo de investimento capitaneado pelo governo federal em infraestruturas urbanas;
- a continuação do incremento populacional na região;
- a importância do papel do órgão metropolitano como disciplinador da expansão do espaço construído da RM do Recife; e
- a manutenção de uma estrutura de planejamento nacional que significava uma organização hierárquica mais intensa entre os níveis de planejamento que, apesar de não ter sido mantida, serviu como base para a formulação de leis e planos setoriais complementares, como a Lei de Proteção de Mananciais e o Plano Diretor de Transporte.

No final da década de 1990 foi elaborado o Plano Diretor da Região Metropolitana do Recife (PDRMR) – Metrópole 2010. O documento faz uma avaliação da efetivação dos planos anteriores e aponta os novos desafios do planejamento metropolitano.

Para a metrópole do novo milênio, o plano apontava e propunha:

- o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas e a intervenção no ambiente construído como os dois grandes temas para o planejamento metropolitano do próximo século;
- uma mancha urbana compacta e contínua, sem interrupções no seu interior, exceto as áreas de reserva e de proteção;

- as estratégias de ação para o uso e a ocupação do espaço metropolitano;
- as categorias de espaços e suas ações específicas, segundo os valores ambientais identificáveis para cada porção;
- a decorrente categorização do território da RM do Recife em áreas urbanizadas, áreas urbanizáveis, áreas de reabilitação do patrimônio cultural, áreas de reserva e áreas rurais;
- a definição de territórios de oportunidades, concentradores de potencialidades e irradiadores de desenvolvimento, estratégicos para a implantação de novos empreendimentos e consequente oferta de oportunidades; e
- o provimento homogêneo de redes de serviços urbanos, apontando os de mobilidade e de serviços como principais sistemas.

Assim, o PDRMR foi um instrumento de natureza normativa e estratégica que reuniu um conjunto de diretrizes para o desenvolvimento urbano metropolitano, buscando a construção da metrópole desejada e considerando os princípios do desenvolvimento sustentável e a intervenção no ambiente construído.

Quatro anos depois é elaborado o Plano Metrópole Estratégica, que trouxe para o planejamento da região a concepção de competitividade e equidade numa perspectiva de longo prazo (2003-2015). O plano definiu a habitabilidade e a competitividade como os dois grandes vetores de desenvolvimento que combinavam crescimento econômico, qualidade de vida para a população e conservação ambiental na busca de um desenvolvimento sustentável.

A partir da década de 1990, novos desafios são postos. Ao tempo em que o órgão de planejamento regional passa a enfrentar a redução do seu protagonismo na ordenação do território, temas como sustentabilidade ambiental, respeito ao ambiente construído e à diversidade e os conceitos de competitividade e equidade surgem na qualidade de orientadores do planejamento e do próprio desenvolvimento.

Na elaboração do PDUI/RM do Recife, foram considerados o acúmulo dos planos anteriores e as variáveis econômicas e políticas (estaduais, nacionais e internacionais) que interferem diretamente no território, nos novos arranjos institucionais e na legislação vigente. Ademais, temáticas recentes do planejamento urbano devem ser agregadas, tais como as visões do planejamento e do desenvolvimento humano e os novos conceitos sobre a mobilidade urbana.

A elaboração do PDUI/RM do Recife tem como principal elemento norteador o Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.098/2015 –, e vem sendo construído de forma participativa no âmbito da governança interfederativa, definindo o conjunto de diretrizes e linhas de ação voltadas para o planejamento, para a gestão e para a execução das FPICs da RMR, com vistas à compatibilização do crescimento

econômico, da equidade social e da sustentabilidade ambiental que conduzam e se reflitam num ordenamento territorial capaz de reduzir as desigualdades socioespaciais.

7 EIXOS COMPONENTES DO PDUI/RMR

As etapas para a realização do plano vêm sendo implementadas por eixos temáticos que agregam os conteúdos das FPICs, abordando preferencialmente os aspectos que expressam a escala metropolitana, conforme descrito a seguir.

1) Eixo físico-territorial:

- aspectos ambientais, compreendendo as transformações promovidas pelas ações antrópicas, as configurações do sítio natural e, também, a dinâmica dos ecossistemas e seus valores;
- aspectos do ambiente construído, abrangendo particularmente a produção do espaço urbano e sua dinâmica, a regulação sobre as suas transformações naquilo que diz respeito ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo, à produção de habitação e, ainda, ao reconhecimento dos valores e dos componentes do patrimônio cultural no território;
- aspectos da mobilidade urbana, abrangendo a dimensão material das infraestruturas, a dinâmica e a gestão dos serviços de mobilidade, bem como os direitos e as condições materiais de acessibilidade; e
- aspectos do saneamento ambiental, abrangendo seus componentes básicos de abastecimento de água, esgoto sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem, e contemplando as dimensões das infraestruturas, dos serviços ofertados e seus modelos de gestão.

2) Eixo socioeconômico:

- padrões de desenvolvimento humano, abrangendo a leitura dos principais indicadores sociais, das condições de renda e trabalho, do ambiente e das oportunidades de negócios, da oferta e qualificação da rede de equipamentos de educação, de saúde, de assistência social e de segurança pública; e
- padrões de dinamização econômica, incluindo a identificação e caracterização das principais cadeias produtivas, o mapeamento e a classificação das principais áreas de dinamização econômica, bem como a análise da distribuição espacial de equipamentos estruturadores.

3) Eixo da governança interfederativa de caráter transversal:

- gestão, no que diz respeito à organização, ao planejamento e à execução das FPICs e demais ações metropolitanas; e

- governança, abordando questões relativas aos modelos de participação e de interlocução e controle social, bem como da estruturação do SGM.

8 ANÁLISE COMPATIBILIZADA E COMPARATIVA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS[7]

Os quinze municípios metropolitanos da RM do Recife constituem um conjunto espacial com mais de 3.000 km², representando 3,3% do território pernambucano. A população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2018 é da ordem de 4 milhões de habitantes.

Recife, Jaboatão e Olinda se destacam como os municípios com maior número de residentes, concentrando quase 70% de toda a população metropolitana. Não somente por isso, mas também levando em conta fatores sociais e econômicos diversos, podem ser considerados como o núcleo metropolitano principal.

A tabela 2 apresenta a população, a extensão territorial e os dados referentes ao estágio normativo-legal atual de cada um dos respectivos planos diretores de cada município integrante da RM do Recife.

TABELA 2
População estimada, extensão territorial e situação dos planos diretores

Município	População	Área km²	Leis – planos diretores
Abreu e Lima	99.622	126,19	Lei nº 650/2008, alterada pela Lei nº 916/2013
Araçoiaba	20.312	96,38	Lei nº 193/2008
Cabo de Santo Agostinho	205.112	448,74	Lei nº 3.343/2017
Camaragibe	156.736	51,26	Lei nº 341/2007
Goiana	79.455	445,81	Lei nº 1.987/2006
Igarassu	115.640	305,56	Lei nº 2.629/2006
Ilha de Itamaracá	25.836	66,68	Lei nº 1.050/2007, alterada pela Lei nº 1.340/2018
Ipojuca	94.709	527,11	Lei nº 1.490/2008
Itapissuma	26.397	74,24	Lei nº 895/2014
Jaboatão dos Guararapes	696.636	258,69	Lei nº 2/2008, alterada pela Lei nº 17/2013
Moreno	62.263	197,07	Lei nº 585/2019
Olinda	392.835	41,68	Lei nº 26/2004, alterada pela Lei nº 32/2008
Paulista	329.117	97,31	Lei nº 4.253/2012, alterada pela Lei nº 4.821/2018
Recife	1.637.834	218,44	Lei nº 17.511/2008
São Lourenço da Mata	112.362	262,11	Lei nº 2.159/2006, alterada pela Lei nº 2.538/2016
Total RMR	**4.054.866**	**3.216,74**	**-**

Fonte: IBGE, 2018.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.

7. Com base no diagnóstico consolidado do plano de trabalho da Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênesis/Ceplan. Disponível em: <https://fliphtml5.com/usplb/dnap/basic>.

Evidencia-se que, no tocante à obrigatoriedade da elaboração e revisão periódica dos respectivos planos diretores municipais, cada município metropolitano tem elaborado e, segundo o caso, revisado o seu respectivo plano diretor em horizontes temporais diferentes.

A seguir serão apresentados a metodologia, os conceitos empregados e os passos implementados no sentido de viabilizar uma análise compatibilizada e minimamente comparativa dos planos diretores municipais.

Após o levantamento do estágio normativo-legal dos planos diretores municipais, fez-se o estudo comparativo do zoneamento territorial neles constantes. Foram analisadas um total de 118 zonas propostas.

Passou-se, então, à montagem da base de dados georreferenciados para servir de plataforma ao processo de elaboração do PDUI/RM do Recife, na qual todas as zonas estão individualmente representadas.

A partir da similaridade de conceitos definidos para as zonas municipais em suas respectivas legislações, oito classificações-síntese foram compatibilizadas para fins de análise comparativa dos planos diretores municipais no conjunto da RM do Recife.

Para essa compatibilização, considerou-se o que foi deliberado e promulgado na legislação urbanística de cada município, em decorrência da elaboração do respectivo plano diretor. Considerou-se, também, a condição atual da ocupação dos territórios de cada município da RM do Recife, configurando as oito zonas descritas a seguir.

1) Zona de Urbanização Consolidada (ZUC): compreende áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes edificados, tomando-se como base a análise das imagens de satélite mais recentes disponíveis.

2) Zona de Baixa Ocupação (ZBO): corresponde às áreas do território que são destinadas à urbanização, com parcelamentos urbanos implantados já visíveis nas imagens de satélite, mas que ainda demonstram uma ocupação mais rarefeita, com predomínio de trechos não edificados ou mesmo ainda não parcelados.

3) Zona de Expansão Futura (ZEX): corresponde às áreas destinadas a atender a esperada demanda de crescimento urbano do município. Nessa classificação foram considerados os polígonos do zoneamento destinados a usos urbanos diversificados, mas que ainda estão predominantemente desocupados e praticamente sem evidências de parcelamento urbano, independentemente da explicitação ou não da denominação “expansão” para a zona no plano diretor.

4) Zona de Restrição Patrimonial (ZRP): corresponde a porções do território destinadas à preservação e valorização dos bens materiais edificados integrantes do patrimônio cultural em suas múltiplas expressões e diferentes graus de proteção.

5) Zona de Restrição Ambiental Urbana (ZRA): corresponde às porções do território destinadas pelo plano diretor à conservação do patrimônio ambiental urbano. Abrange graus diversos de proteção sem distinção, com enfoque específico para as zonas inseridas no universo urbano ou em seu entorno imediato. Assim, não são incluídas, aqui, as áreas de preservação ambiental presentes no meio rural.

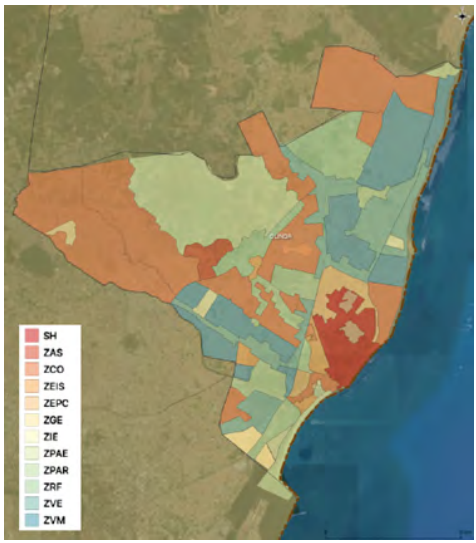
6) Zona de Indústria e Logística (ZIL): corresponde às áreas destinadas pelo plano diretor atividades industriais, serviços de grande porte e logística, podendo já estar ocupadas ou mantendo ainda algum caráter de expansão futura.

7) Zona de Comércio e Serviços (ZCS): corresponde às áreas preferencialmente destinadas pelo plano diretor a atividades múltiplas de comércio e serviços, com caráter de centralidade urbana.

8) Zona Rural (ZRU): corresponde ao território municipal não incluído no zoneamento urbano, destinado a atividades rurais, podendo incluir áreas de restrição ambiental.

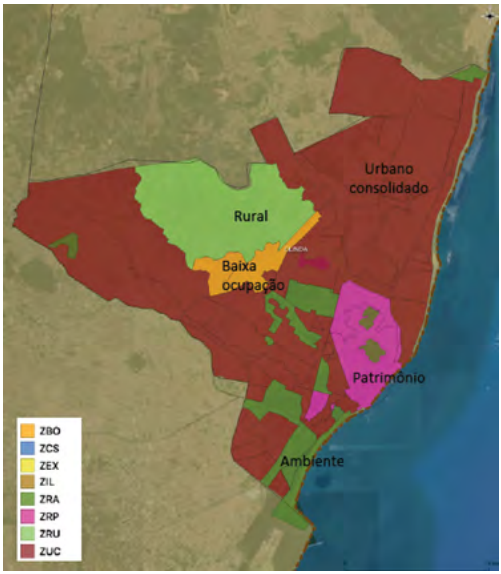
A título de exemplo de como essa metodologia se pautou no âmbito do território municipal, podemos comparar o zoneamento urbanístico de Olinda, oriundo do plano diretor municipal, com o zoneamento-síntese do diagnóstico do PDUI/RM do Recife apresentado nos mapas 2 e 3.

MAPA 2
Zoneamento urbanístico do plano diretor de Olinda



Fonte: Plano diretor de Olinda.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 3
Zoneamento-síntese do diagnóstico do PDUI/RM do Recife



Fonte: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Nessa análise compatibilizada com o zoneamento-síntese, resultante do diagnóstico do PDUI/RM do Recife, apreendem-se, de maneira mais simples, os padrões básicos de caracterização dos territórios, permitindo comparar de forma mais eficiente todos os planos diretores dos municípios da RM do Recife no que se refere ao zoneamento territorial.

9 SÍNTESE NORMATIVA DO USO DO SOLO[8]

Com vistas à identificação de conflitos e incongruências nas propostas de uso do solo e suas tipologias, bem como evidenciar os desafios na busca das possíveis alternativas de soluções, procedeu-se à elaboração de mapas temáticos que permitiram a compreensão da configuração atual e das expectativas futuras para o território metropolitano.

Inicialmente foi elaborado o macrozoneamento preliminar refletindo a divisão básica entre as zonas de caráter rural e aquelas de caráter urbano.

Pela sua finalidade analítica esse mapa temático desconsiderou o fato de que alguns municípios optaram por classificar todo o seu território como zona urbana, uma vez que foram reconhecidas tanto a existência de áreas utilizadas para fins agrícolas quanto a efetiva impossibilidade de ocupação daquelas áreas com padrões de parcelamento urbano, tendo em vista as condicionantes ambientais.

Foram identificadas, ainda, as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) existentes em todos os municípios, sobrepondo-se à sua área urbanizada, visando enfatizar a presença de territórios de natureza singular que exprimem uma das prioridades históricas da RM do Recife, que é o enfrentamento da exclusão socioterritorial.

O zoneamento remete a um presente consolidado que caracteriza os diversos fragmentos da cidade, mas também é pautado por uma expectativa de futuro já que para cada zona se propõe um padrão urbano desejado com relação aos usos e à forma de ocupação do solo e de edificação. Desse modo, o zoneamento, em si, não representa o instante atual da urbanização.

Os mapas 4 e 5 representam um exemplo dos resultados do trabalho elaborado pelo IBGE especificamente para a RM do Recife, no contexto do processo de registro das áreas urbanizadas de grandes cidades do país. Esse trabalho foi realizado a partir do processamento de imagens de satélite e, ainda, dos registros cartográficos da Condepe/Fidem como instrumental de apoio. Igualmente, foram incluídas informações oriundas do aplicativo Google Earth que também serviram para gerar um complemento relativo ao município de Goiana que não tinha sido contemplado no estudo do IBGE.

8. De acordo com o diagnóstico consolidado do plano de trabalho da Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênesis/Ceplan. Disponível em: <https://fliphtml5.com/usplb/dnap/basic>.

O mapa 4 apresenta basicamente os dados dos planos diretores, enquanto no mapa 5 são mostrados os elementos do registro da urbanização atual com a aplicação da classificação-síntese proposta.

MAPA 4
Área urbanizada



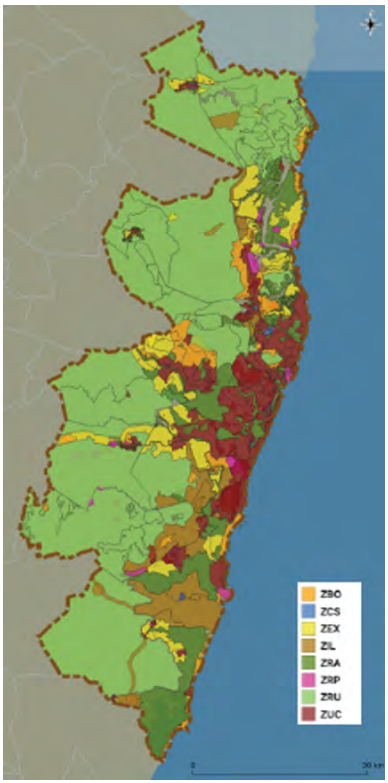
Fonte: IBGE.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 5
Área urbanizada, urbana e rural



Fonte: IBGE.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
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).

MAPA 6
Mapa-síntese do zoneamento dos municípios



Fonte: Municípios.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Pode-se observar que os municípios situados na região mais central da metrópole são aqueles que apresentam maior extensão de zonas de caráter urbano. Constituem um bloco mais ou menos uniforme, estendendo-se também para o sul até abranger o Complexo Industrial Portuário de Suape.

Também se observa uma derivação, a noroeste, que é a união das áreas urbanas dos municípios de Camaragibe e São Lourenço da Mata. Evidencia-se, ainda, outro vetor de urbanização singular seguindo na direção norte, formado pelo conjunto urbano dos municípios de Abreu e Lima, Igarassu e Itapissuma, visivelmente modelado por influência da rodovia BR-101, importante eixo que cruza a RM do Recife e exerce forte influência no processo de urbanização.

Por sua vez, todo o litoral configura uma estreita faixa urbana, que se estende de norte a sul de forma quase contínua. Nos seus extremos norte e sul, os municípios de Goiana e Ipojuca mostram aparente contradição ao terem reduzidas parcelas urbanas, mesmo cada um sendo base de importante polo de desenvolvimento, o Complexo Industrial Portuário de Suape e o Polo Automotivo, respectivamente.

Afora isso, há fragmentos de urbanização representando núcleos dispersos que estão na área de influência da dinâmica metropolitana, mas que não apresentam sinais de uma integração mais concreta, na falta do fator decisivo que é a conurbação.

Com base nas oito classificações-síntese anteriormente descritas e objetivando analisar de forma holística a dinâmica metropolitana – e como é refletida no território –, elaborou-se o mapa-síntese das informações do zoneamento dos municípios metropolitanos (exibido no mapa 6).

Observam-se algumas diferenças expressivas quando se olha para o zoneamento-síntese. Municípios do núcleo central – Recife, Olinda e Camaragibe, em particular – quase não têm zonas rurais nem grandes áreas de expansão disponíveis. Todavia, os três têm expressivo potencial para um padrão de urbanização intermediário, compatível com áreas ambientalmente sensíveis, que já vem sendo praticado na forma de condomínios ou pequenas chácaras de lazer ou residenciais.

De modo geral e à exceção de alguns poucos bairros ou zonas de maior dinâmica de mercado, os padrões de adensamento são baixos e comportariam um incremento populacional muito maior do que aquele projetado para um horizonte de longo prazo. Não faltariam condições para se promover o chamado processo de compactação da cidade, que tem como premissa um maior adensamento construtivo e populacional, associado à diversificação de atividades e dinamização urbana e articulado com estratégias de mobilidade para a redução de deslocamentos longos e a indução da caminhabilidade.

Um dos graves desafios a equacionar nesses espaços urbanos do núcleo metropolitano, e de outros municípios que contam com território mais amplo, é o enfrentamento às práticas especulativas do mercado imobiliário que provocam a elevação dos preços do solo urbano. Para isso, dispõe-se dos variados instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e nos respectivos planos diretores, embora ainda não adequadamente utilizados.

Contudo, observa-se uma tendência de superdimensionamento de áreas de expansão em alguns municípios – de padrões urbanos regulares, de baixa densidade propícias a condomínios ou destinadas às atividades de indústria e logística, nem

sempre fundamentadas numa demanda real. Sem gerar impactos negativos para o município, uma vez que não costuma haver investimentos públicos prévios em infraestrutura urbana, essa opção propicia um estoque de terras cujo horizonte de efetiva ocupação é expressivamente maior que o prazo decenal legalmente instituído para as revisões dos planos diretores. Já para aquelas destinadas a uma urbanização mais orientada à moradia, a oferta superdimensionada promove uma ocupação dispersa e descontínua e gera despesas públicas e infraestrutura e serviços urbanos sem qualidade.

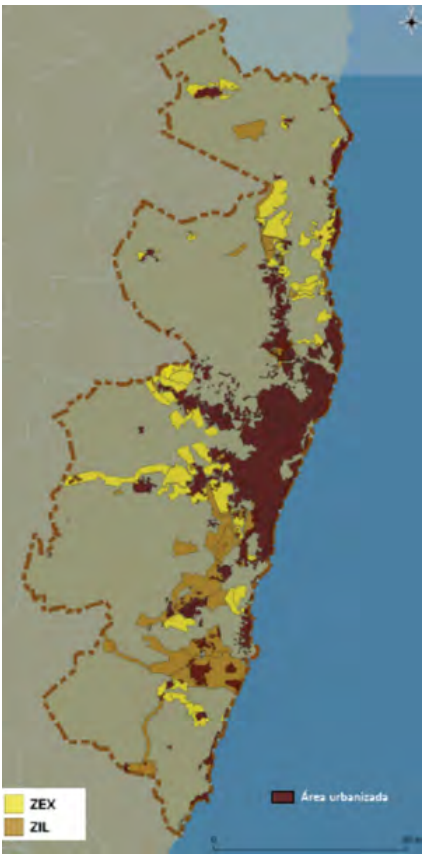
Os municípios de Moreno e São Lourenço da Mata, mais periféricos e dissociados de fortes dinâmicas econômicas, contam com uma modesta mancha urbana efetivamente ocupada, mas fartas áreas dedicadas à expansão. Não é exatamente o caso do município de Araçoiaba, dadas as limitações ambientais com vistas à proteção dos mananciais. Nos dois extremos, norte e sul, situam-se os municípios de Ipojuca e Goiana, com perspectivas de condições econômicas muito promissoras no sentido da promoção de importantes transformações.

Esses elementos iniciais de registro e análise da configuração territorial constituem subsídios para a construção de cenários na etapa seguinte de elaboração do PDUI/RM do Recife que inclui, também, a leitura quantitativa do acervo imobiliário urbano dos municípios e seu potencial construtivo, à luz dos parâmetros urbanísticos definidos nos respectivos planos diretores.

Complementarmente, no mapa 7, destacam-se as relações entre as áreas urbanizadas e aquelas dedicadas à expansão urbana (em amarelo) e à implantação de atividades de indústria e logística.

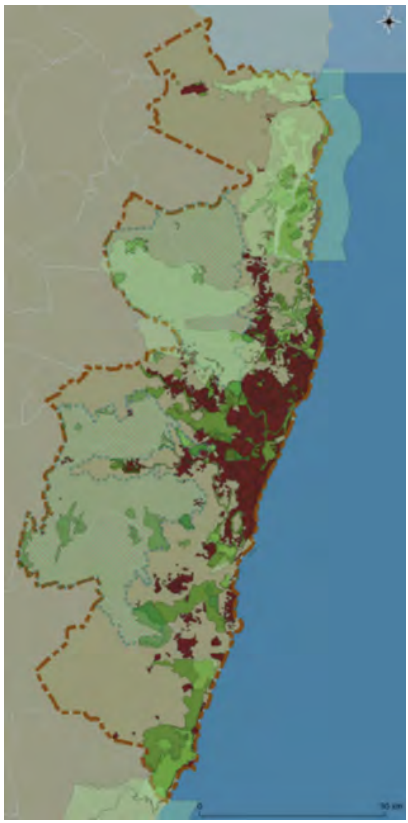
No mapa 8 pode-se observar a relação entre as áreas urbanizadas e aquelas dedicadas à proteção ambiental.

MAPA 7
Áreas de expansão urbana



Fonte: IBGE.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 8
Áreas de proteção ambiental



Fonte: IBGE.
Elaboração: Consórcio Gênesis/Ceplan.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A leitura integrada de todos esses elementos e condicionantes objetivou orientar as reflexões sobre os cenários e fundamentar a tomada de decisões na construção das diretrizes e do macrozoneamento do PDUI/RM do Recife.

10 MACROZONEAMENTO[9]

O Estatuto da Metrópole determina em seu art. 12 que o PDUI deve apresentar um macrozoneamento da unidade territorial urbana, mas não define mais detalhes a seu respeito, além da exigência de delimitação das áreas com restrições à urbanização em função de:

9. Baseado no *Produto 4: relatório final de proposições*, do plano de trabalho da Condepe/Fidem, executado pelo Consórcio Gênesis/Ceplan. Disponível em: <http://online.fliphtml5.com/usplb/peli/#p=1>.

- proteção do patrimônio cultural;
- proteção do patrimônio ambiental; e
- controle de áreas de risco de desastres naturais.

De certa forma, há liberdade de concepção do instrumento, na medida da compreensão da realidade local, como se observa na ocorrência de macrozoneamentos bem distintos entre algumas metrópoles que já traçaram seu PDUI no Brasil.

Enquanto ferramenta de planejamento, partiu-se do princípio de que o macrozoneamento é o instrumento que desenha a estratégia geral de espacialização do ordenamento da metrópole, que deve orientar o planejamento e a regulação global do uso do solo na RM do Recife, a fim de:

- alinhar as políticas dos entes federados em áreas em que o interesse metropolitano deve prevalecer sobre a visão local;
- ser referência para a revisão dos planos diretores municipais de forma a integrar esses territórios às diretrizes metropolitanas; e
- guiar a promoção de urbanidade e habitabilidade na RM do Recife orientada pela contenção da expansão urbana especulativa, pela promoção de múltiplas centralidades, pela conservação das áreas de interesse ambiental e patrimonial, bem como das áreas rurais com estímulo às atividades produtivas sustentáveis.

Levando em consideração a existência de estudos e/ou planos regionais que adotaram referências de subdivisão territorial mais flexíveis conforme o desafio a ser enfrentado, a opção adotada para o macrozoneamento e para a definição de diretrizes foi, no caso do PDUI/RM do Recife, a de não fixar subdivisões regionais como fator decisivo.

Com base nessa postura flexível de leitura territorial, o macrozoneamento do PDUI/RM do Recife prevê dois níveis de orientação para o planejamento do uso e ocupação do solo, conforme descrito a seguir.

1) Macrozonas: com caráter normativo que define as áreas favoráveis e as áreas de restrição à urbanização, estabelecendo o referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na RM do Recife.
2) Territórios de interesse metropolitano: com caráter estratégico que visa favorecer a operacionalização das FPICs e expressa a espacialização das ações estratégicas, como previsto para a etapa de proposições.

No processo de concepção do macrozoneamento da RM do Recife foram considerados os seguintes fatores:

- as áreas ambientais protegidas pelas legislações federais, estadual e municipais;
- o patrimônio cultural edificado legalmente protegido;
- a área urbanizada consolidada da RM do Recife que dispõe de infraestrutura parcial ou integralmente; e
- os perímetros urbanos definidos nos planos diretores municipais.

À luz desses fatores, foram definidas três macrozonas:

- de dinamização urbana;
- de sustentabilidade ambiental; e
- periurbana.

A delimitação dos polígonos que definem as macrozonas está sempre associada a polígonos já demarcados nos instrumentos normativos definidos nas instâncias municipais, estadual ou federal, guardando-se a cautela de evitar incongruências e/ou divergências de interpretação na aplicação de princípios e determinações.

10.1 Macrozona de dinamização urbana

1) Corresponde às áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes edificados.
2) Possuem as seguintes características:

- diversidade de uso, padrões de ocupação e diferentes atividades urbanas;
- presença de redes de transportes públicos de escala local ou metropolitana;
- existência de centralidades locais ou/e metropolitanas; e
- áreas consolidadas que necessitam de urbanização e regularização fundiária.

3) Constitui um lugar privilegiado para a ação estratégica de dinamização e adensamento nas áreas urbanizadas e para a implementação das ações estratégicas de reestruturação de uma rede de centralidades.
4) A orientação é de que a revisão dos planos diretores municipais privilegie essa macrozona como lugar de convergência para qualificação do espaço urbanizado, com adensamento integrado com investimento em infraestrutura, intervenções orientadas para a urbanidade e habitabilidade,

e dinamização urbana por meio da diversificação das atividades, em particular nas centralidades e nos corredores de transportes.

10.2 Macrozona de sustentabilidade ambiental

1) Seu caráter é de área de restrição à urbanização, nos termos do Estatuto da Metrópole, embora seja admitida a ocorrência de áreas parceladas para fins urbanos.

2) Tal condição é bastante limitada e o uso, a ocupação e o parcelamento do solo em padrões urbanos, quando excepcionalmente permitidos, devem seguir as regulações ambientais e urbanísticas vigentes no território, sejam elas federais, estaduais e municipais.

3) Está dividida em duas categorias: de conservação e diversificada.

4) A macrozona de sustentabilidade ambiental de conservação é formada pela integração e sobreposição de unidades de conservação (nacionais, estaduais e municipais); áreas de proteção de mananciais; e áreas com caráter de conservação ambiental definidas nos zoneamentos municipais. Tem a função de promover o desenvolvimento sustentável na RM do Recife e de assegurar a proteção das áreas com características ambientais singulares:

- áreas dotadas de importantes atributos naturais ou valor ambiental a serem integralmente protegidos, incluindo a predominância de áreas com ampla cobertura vegetal e biodiversidade de espécies;
- áreas de mananciais e demais elementos de importância para o ecossistema e a conservação dos recursos hídricos da metrópole; e
- porções territoriais vegetadas, com relativa continuidade e homogeneidade, geralmente afastadas das áreas mais densamente urbanizadas, nas quais ainda se observa a presença de remanescentes florestais de mata Atlântica ou características estuarinas.

5) A macrozona de sustentabilidade ambiental diversificada corresponde à porção do território da RM do Recife em que predominam atividades rurais ou se identifica a presença pontual de povoados ou aglomerados de caráter rural, com ocupação de baixa densidade populacional e construtiva. A macrozona é caracterizada com expressivas áreas de cobertura vegetal, natural ou cultivada, que precisam ser tratadas na perspectiva de sustentabilidade da RM do Recife. Destina-se nomeada e preferencialmente à prática de atividades agrícolas sustentáveis e do turismo rural e ecológico indicados pelo Zoneamento Agroecológico do Estado de Pernambuco (Zape).

10.3 Macrozona periurbana

1) É uma área de transição entre as macrozonas de dinamização urbana e de sustentabilidade ambiental que tem a função de conter e controlar o processo de expansão urbana.

2) Cumpre um papel muito relevante na implementação do PDUI/RM do Recife, em especial no decorrente processo de adequação dos planos diretores municipais, como determinado no Estatuto da Metrópole, na medida em que retrata o processo de expansão urbana frequentemente desmedido e superdimensionado em relação às demandas reais, considerando as projeções populacionais e as dinâmicas urbana e econômica.

3) Caracteriza-se por dois padrões de uso e ocupação do solo distintos e, por isso, subdivide-se em duas categorias: diversificada e de indústria e logística.

4) A macrozona periurbana diversificada reflete ocupações urbanas de baixa intensidade, predominantemente residenciais, caracterizadas pela existência de assentamentos urbanos de baixa densidade construtiva, condomínios horizontais unifamiliares, áreas não urbanizadas destinadas à expansão urbana, já loteadas ou não, ou mesmo chácaras e pequenas propriedades rurais inseridas no perímetro urbano.

5) A determinação do PDUI/RM do Recife é de que os municípios avaliem a possibilidade de redução de seus perímetros urbanos e promovam o adensamento e a dinamização das áreas urbanas consolidadas, favorecendo a utilização das infraestruturas instaladas de forma mais racional e sustentável.

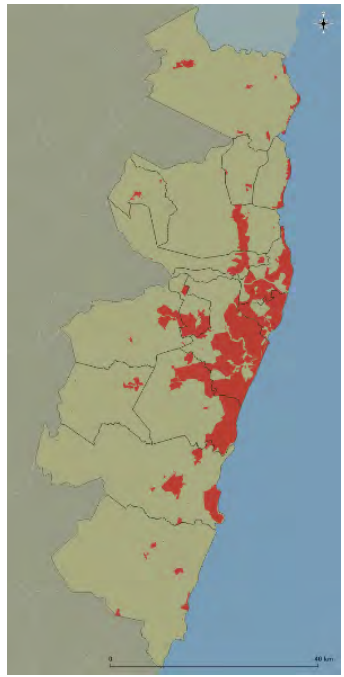
6) A macrozona periurbana de indústria e logística tem espaços dedicados a grandes equipamentos e parcelamento urbano de grande escala, que correspondem às áreas destinadas, nos planos diretores municipais, a atividades industriais, serviços de grande porte e logística, em geral apenas parcialmente ocupadas, embora em alguns trechos se observe sua urbanização já parcialmente consolidada.

Os mapas 9A, 9B e 9C sintetizam as macrozonas que, como já foi dito, definem as áreas favoráveis e as áreas de restrição à urbanização. O mapa 9D é a representação do macrozoneamento resultante.

MAPA 9

Representações esquemáticas das macrozonas e do macrozoneamento

9A – Urbana



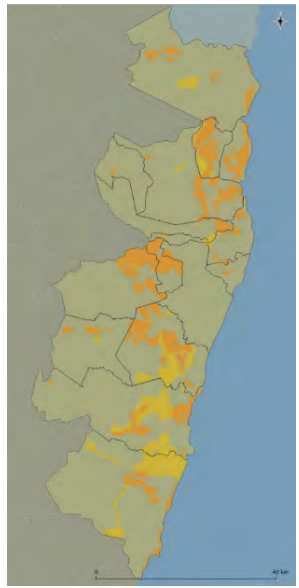
MZSA-C Sustentabilidade ambiental – conservação
MZSA-D Sustentabilidade ambiental – diversificada

9B – Ambiental



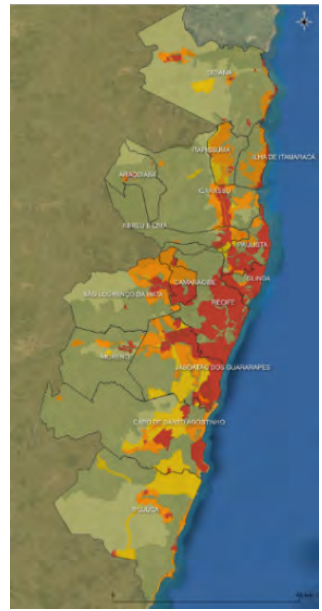
MZSA-C Sustentabilidade ambiental – conservação
MZSA-D Sustentabilidade ambiental – diversificada

9C – Periurbana



MZPU-IL Periurbana – indústria e logística
MZPU-D Periurbana – diversificada

9D – Macrozoneamento



MZDU Dinamização urbana

Fonte: Consórcio Gênesis/Ceplan.

Obs.: 1. A Macrozona de Sustentabilidade Ambiental de Conservação (MZSA-C) corresponde às áreas com características ambientais singulares e tem a função de promover o desenvolvimento sustentável na RM do Recife; a Macrozona da Sustentabilidade Ambiental Diversificada (MZSA-D) corresponde à porção do território da RM do Recife em que predominam atividades rurais e tem a função de abrigar prática de atividades agrícolas sustentáveis, turismo rural e ecológico, nomeadamente aqueles usos indicados pelo zoneamento agroecológico do estado de Pernambuco; a Macrozona Periurbana de Indústria e Logística (MZPU-IL) corresponde às áreas destinadas a atividades industriais, serviços de grande porte e logística, e caracteriza-se por espaços dedicados a grandes equipamentos e parcelamento urbano de grande escala; e Macrozona Periurbana Diversificada (MZPD-D) é caracterizada por ocupações urbanas de baixa intensidade, predominantemente residenciais, com assentamentos urbanos de baixa densidade construtiva, condomínios horizontais unifamiliares, áreas não urbanizadas destinadas à expansão urbana, já loteada ou não, ou mesmo chácaras e pequenas propriedades rurais inseridas no perímetro urbano; e a Macrozona de Dinamização Urbana (MZDU) corresponde às áreas de urbanização consolidada, independentemente dos graus de adensamento construtivo, nas quais se pode observar o claro predomínio de áreas parceladas com lotes edificados.

2. Figuras reproduzidas em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PDUI/RM do Recife é um importante instrumento de promoção do desenvolvimento, tendo como foco o planejamento, a coordenação e a execução das FPICs, bem como a gestão integrada e compartilhada da RM do Recife.

Para a implementação desse instrumento, deverá ocorrer uma mudança de postura e de compromisso político dos agentes públicos, entre os quais os executivos das esferas federal, estadual e municipal, que deverão trabalhar de forma integrada, cooperativa e coordenada, superando as dificuldades dos limites institucionais e políticos a partir de uma interdependência baseada no interesse comum.

Esse desafio se consubstancia no âmbito da governança metropolitana, que tem como objetivo fortalecer institucionalmente as administrações públicas dos entes federativos, mediante mecanismos de compartilhamento de responsabilidades no âmbito do SGM.

Nessa perspectiva de planejamento do território é imprescindível que, do ponto de vista normativo, os municípios compatibilizem seus planos diretores e leis urbanísticas com as diretrizes estabelecidas no PDUI, sempre considerando que todo processo da sua elaboração terá contado com a devida participação e interlocução dos municípios.

CAPÍTULO 10

O PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE: O DIA SEGUINTE

Maria Valeska Duarte Drummond[1]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo se atém à atuação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH) após a conclusão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RM de Belo Horizonte), que corresponde ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) previsto no Estatuto da Metrópole, até outubro de 2019. O PDDI foi aprovado nas instâncias deliberativas previstas no arranjo da região metropolitana (RM), encaminhado à Assembleia Legislativa em 2017 e arquivado com a mudança da legislatura.

A RM de Belo Horizonte foi criada em 1973 por meio de lei federal, juntamente com as RMs de outras sete capitais. Em âmbito estadual foi institucionalizada em 1974, com a promulgação de uma lei que criava a autarquia Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Plambel), com atribuições de articulação, planejamento, formulação e execução de projetos.

A atuação do Plambel adquiriu relevo por um período aproximado de dezoito anos. No início de 1988, como a maioria dos órgãos de planejamento no país, passou por uma crise de legitimidade, que se refletiu inclusive na redução do seu quadro de pessoal. Contribuíram para esse cenário, *grosso modo*, o esvaziamento do planejamento metropolitano e a emergência de pressupostos teóricos de viés municipalista e de descentralização de diversas políticas públicas.

Em Minas Gerais se seguiram experiências que resultaram em arranjos pouco operantes. Tais arranjos eram ancorados em experiências que alteravam a correlação de forças entre estado e municípios nas instâncias decisórias da governança, antes e após a promulgação da Constituição Estadual de 1989.

O atual modelo, fruto de reflexões acerca dos acertos e equívocos passados, foi definido em uma conjuntura na qual convergiram interesses e esforços do prefeito

1. Pesquisadora na Diretoria de Políticas Públicas da Fundação João Pinheiro (FJP). *E-mail*: <valeska.drummond@fjp.mg.gov.br>.

da capital, do governador, do Legislativo estadual, e até mesmo movimentação da sociedade civil na busca por uma alternativa que lograsse resgatar a importância das RMs na pauta política.

O arranjo institucional que atualmente norteia as RMs mineiras foi estruturado em 2004, a partir de uma emenda constitucional. A Agência RMBH, com caráter técnico e executivo, é um dos seus alicerces. Ela foi criada em janeiro de 2009 e inaugurada em abril do mesmo ano. As outras instâncias de gestão que compõem esse arranjo são a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM). Os instrumentos de planejamento são o Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Belo Horizonte e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM).

A bibliografia especializada costuma se referir aos anos pós-1990 como um período no qual emergiu um vazio institucional na seara metropolitana, em função da sua perda de centralidade na agenda pública. O primeiro diretor-geral da agência contestava essa assertiva, contrapondo a expressão "cheio institucional", uma vez que, em que pese a falta de políticas públicas elaboradas com essa perspectiva territorial, em cada instância federativa havia um rol de instituições com atribuição nas diversas funções públicas de interesse comum. A Agência RMBH começou a atuar com muito tato, buscando frestas em que pudesse evitar colisões ou superposições de agenda com outras instituições. Graças a um esforço no plano dialógico, a agência foi conseguindo engendrar parcerias que facilitaram a sua atuação.

Entre as funções públicas de interesse comum, o uso do solo metropolitano é a única cuja prerrogativa é exclusiva da agência, por força da Lei Federal nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e incumbe a autoridade metropolitana de exame e anuência prévia à aprovação dos projetos de parcelamento nos municípios que integram a região.

Imediatamente antes da sua criação, o papel de emitir diretrizes e anuir previamente os parcelamentos dos municípios metropolitanos encontrava-se sob o abrigo da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). A agência assumiu essa responsabilidade quando foi criada.

À luz da Lei Complementar Estadual nº 88 de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de RMs em Minas Gerais, a competência para elaborar e propor o PDDI da RM de Belo Horizonte era da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Contudo, na ausência de lei que a regulamentasse, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Sedru obteve a autorização do governador para dar início à contratação do plano.

2 A CONTRATAÇÃO DO PDDI DA RM DE BELO HORIZONTE

Em 2008 foram iniciadas as tratativas para a elaboração do PDDI. A Sedru promoveu diversas reuniões das quais participaram membros do colegiado metropolitano, um grupo de entidades da sociedade civil organizada, não previsto na estrutura legal e organizado em 2007, na primeira Conferência Metropolitana. Ainda hoje o colegiado se reúne para debater com os representantes da sociedade civil que possuem assento no Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte os temas a serem pautados naquelas reuniões, o que em tese lhes resguarda a legitimidade.

Participaram também dos debates membros do Instituto Horizontes, organização não governamental (ONG) formada por empresários que elaborou um plano estratégico para o que chamavam de Grande Belo Horizonte, haja vista que, no seu entendimento, a totalidade dos municípios da RM de Belo Horizonte não apresentava, na prática, coesão metropolitana. A elaboração do PDDI foi discutida também nas reuniões do conselho deliberativo, da qual participam representantes de prefeitos, do Executivo e do Legislativo estadual, além dos dois membros da sociedade civil, em um total de dezesseis representantes.

Com a colaboração de diversos especialistas, a Sedru encaminhou o termo de referência para contratação do PDDI da RM de Belo Horizonte, a ser financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento, que na ocasião tinha uma previsão de aporte de R$ 2.000.000,00. O contrato foi assinado em 2009. Os recursos básicos para compor o fundo são rateados na proporção de 50% entre estado e municípios. A legislação atinente ao fundo foi alterada em comum acordo com os municípios, e os valores previstos foram ampliados, totalizando R$ 5.000.000,00 em 2011 e R$ 10.000.000,00 em 2013. Cabe um breve comentário de que os valores previstos nunca chegaram a ser alcançados.

A opção por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) não era uma unanimidade. Havia no governo, sob o ponto de vista de uma minoria, a expectativa de que os próprios servidores do Executivo, com perfil profissional multifacetado e atuantes em diversas secretarias, compusessem um grupo para a sua elaboração. Havia também representantes governamentais que advogavam a contratação de uma empresa privada para esse fim. Ao final, prevaleceu a contratação de uma equipe composta por professores e alunos de pós-graduação e graduação da UFMG, da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) e consultores setoriais.

Vale destacar que o caráter pioneiro desse plano, de viés democrático, deu visibilidade ao planejamento metropolitano na RM de Belo Horizonte, projetando-o nas searas acadêmica e política. O processo de mobilização social

e comunitária na sua elaboração envolveu 3 mil pessoas, contemplando poder público estadual e municipal, setor privado e sociedade civil organizada.

A dinâmica do processo participativo assentou-se em três ciclos de debates, com cinco reuniões e três seminários cada um, além de diversos encontros e reuniões. A estrutura do plano, eivada de relativa complexidade, acabou sendo bem absorvida pelas pessoas que acompanhavam a sua formulação. Foram definidas, a princípio, dez áreas temáticas transversais, que perpassavam três núcleos temáticos: desenvolvimento econômico, social e ambiental, com enfoque transdisciplinar. Foram definidos também estudos complementares que exigiram um esforço específico por não estarem inteiramente contemplados nas áreas temáticas transversais.

Por fim, com vistas a um grau ainda maior de integração e transdisciplinaridade, foram definidos eixos temáticos integradores, para orientar as políticas e os programas do plano. O eixo urbanidade assenta-se no direito à cidade; o eixo acessibilidade tem como referência o acesso a serviços urbanos e sociais; o eixo seguridade responde pela assistência do Estado e da própria sociedade aos seus membros; e o eixo sustentabilidade, que indo além da questão ambiental, se refere também à sustentabilidade econômica, social, política e cultural. As propostas foram reunidas em 28 políticas públicas com uma carteira de projetos de curto prazo (horizonte 2015), médio prazo (horizonte 2023) e longo prazo (horizonte 2050).

A elaboração do plano durou cerca de quinze meses, tendo sido aprovado e ratificado nas instâncias de gestão metropolitana, o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte e a Assembleia Metropolitana, em 2011.

Em abril de 2013, o conselho deliberativo aprovou a proposta de elaboração do macrozoneamento, que foi realizado por meio de um processo tão participativo quanto o do PDDI. A mesma equipe que o elaborou foi contratada com recursos do Fundo Metropolitano para elaborar o macrozoneamento, identificando zonas de interesse metropolitano (ZIMs), nas quais o benefício regional prevalece sobre o interesse local.

Até aquele momento havia uma insegurança jurídica sobre a possibilidade de o macrozoneamento vincular ou não o planejamento territorial dos municípios. No decorrer do processo, contudo, foi aprovado o Estatuto de Metrópole, Lei nº 13.089, de janeiro de 2015, que deu o respaldo jurídico ao PDDI e ao macrozoneamento, assegurando a sua efetividade, desde que aprovado pela Assembleia Legislativa. Ambos foram reunidos e encaminhados à Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). O projeto de lei foi protocolado em 20 de dezembro de 2017 como Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 74/2017. Em março de 2020 encontrava-se arquivado em função de mudança da legislatura.

Cabe a ressalva de que, quando mencionarmos o PDDI da RM de Belo Horizonte, estamos nos referindo ao plano e ao macrozoneamento, que foram agrupados no projeto de lei, compondo uma única peça jurídica.

O PDDI estabeleceu uma estratégia metodológica muito refinada, que permitiu contornar uma característica pouco desejável, porém presente em diversos planos territoriais, que é a setorialização de propostas, ou a falta de integração entre elas.

A redação do projeto de lei enviado à ALMG reflete a complexidade da estrutura matricial sobre a qual se assentam as propostas do plano, tendo sido realizado um grande esforço no sentido de preservar conceitos *sui generis*, tais como dimensão estruturante institucionalidade e dimensão estruturante territorialidade, pouco usuais na terminologia jurídica, mas referências fiéis do plano. O anteprojeto de redação do projeto de lei foi elaborado pelo Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte e encaminhado para a ALMG depois de tramitar nas instâncias de praxe do Executivo.

Resta a dúvida se, com o decorrer do tempo, essa redação legislativa que mescla metodologia e propostas continuará sendo bem assimilada por futuros operadores do plano, nas esferas jurídica, legislativa e executiva. No caso dos planos diretores municipais, o extinto Ministério das Cidades sempre ressaltou a importância da linguagem simples e de fácil compreensão popular.

3 A DINÂMICA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PDDI

A RM de Belo Horizonte foi pioneira na elaboração de um plano diretor democrático e participativo, acompanhado do macrozoneamento, tendo se constituído em uma referência. Em que pese seu avanço em relação às demais regiões do país, o plano foi perdendo potência política no decorrer do processo. Hoje em dia, duas RMs já contam com planos aprovados nas assembleias estaduais: Vitória (aprovado em 2017) e Cuiabá (aprovado em 2018). Como já foi dito, o PLC nº 74/2017 foi protocolado na ALMG e se encontra arquivado.

De qualquer forma, ainda que em compasso de espera da sua aprovação, o PDDI tem norteado em grande medida a atuação da agência. Diversos projetos por ela desenvolvidos seguiram as orientações do plano, ainda que os prazos definidos não tenham sido cumpridos. A inobservância dos prazos era previsível, haja vista que a sua estrutura não comporta a implementação simultânea de tantos projetos que demandam o seu protagonismo.

O PDDI tem duas dimensões estruturantes: territorialidade e institucionalidade. As dimensões estruturantes se articulam matricialmente com os eixos temáticos integradores, dando origem a 28 políticas públicas, como já

foi dito. Cada política contém um conjunto de programas e ações concertados. A Agência RMBH não tem fôlego para implementar simultaneamente todas elas e precisou estabelecer prioridades. As políticas em curso serão descritas a seguir.

3.1 Política Metropolitana Integrada de Centralidade em Rede

A criação/fortalecimento de centralidades urbanas em rede é um contraponto ao atual modelo monocêntrico e disperso da RM de Belo Horizonte. Há uma hierarquia na proposta das centralidades: centros metropolitanos, subcentros metropolitanos, centros microrregionais e centros locais. Os centros metropolitanos correspondem às novas centralidades de maior porte e foram propostos em três vetores: a oeste, em Betim; ao norte, em Ribeirão das Neves; e ao sul, em Nova Lima. Os eixos de estruturação metropolitana, áreas lindeiras às vias estruturantes de ligação da RM de Belo Horizonte com outras regiões do estado e do país, teriam a função de direcionar o crescimento metropolitano, interligando também as centralidades.

Essa política e seus desdobramentos serão mais bem detalhados em um item específico adiante.

3.2 Política Metropolitana Integrada de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo

Quatro programas dessa política estão em curso na Agência RMBH, conforme descrito a seguir.

- O Programa Integrado do Macrozoneamento Metropolitano é uma proposta que ensejou a realização do macrozoneamento antes mesmo da promulgação do Estatuto da Metrópole.
- O Programa de Apoio à Elaboração e Revisão das Legislações Municipais visa promover, com a participação dos municípios, a revisão da legislação urbanística – planos diretores e legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo – no que for necessária para sua compatibilização às diretrizes do PDDI.
- A agência contratou, em setembro de 2016, o Cedeplar da UFMG como responsável pela equipe incumbida de assessorar a revisão dos planos diretores de onze municípios da RM de Belo Horizonte e detalhar as ZIMs, da Trama Verde e Azul (TVA) e das diretrizes do macrozoneamento em instância local. A TVA é uma proposição contida no PDDI, que conduz à melhoria da qualidade ambiental da região. Seu território foi demarcado no macrozoneamento, contemplando toda a rede de cursos d'água e áreas de preservação e recuperação ambiental, existentes e propostas. Essas áreas foram interconectadas com vistas a estabelecer um elemento de estruturação e integração.

- Em 2018, a agência lançou outro edital de chamamento público, tendo como objeto a seleção de organização da sociedade civil (OSC) para executar um projeto de assessoria técnica à revisão de planos diretores municipais e legislação complementar, de acordo com o PDDI, e em cumprimento aos requisitos do art. 42B do Estatuto da Cidade.[2]
- O Programa de Regulação do Uso e da Ocupação do Solo foi previsto no PDDI com os objetivos de regular procedimentos afetos ao uso e ocupação em áreas de interesse metropolitano e promover o planejamento e a gestão urbano-ambiental integrados no que se refere ao uso e ocupação do solo em áreas de interesse comum da RM de Belo Horizonte.
- O Programa de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável tem o objetivo de aprimorar e promover a continuidade das ações de regularização fundiária, que tiveram início na Sedru e continuam em curso na agência, e normatizar, em nível metropolitano, a matéria relativa a esse tema.

3.3 Política Metropolitana de Direito ao Espaço Cotidiano: moradia e ambiente urbano

O Comitê de Habitação da agência passou a se reunir em 2017 com vistas a promover discussões acerca da habitação de interesse social e formular e propor estudos, diretrizes e ações estratégicas pautados por essa temática.

Essa política foi formulada como um conjunto de programas, projetos e ações interdependentes que pode criar condições para a autonomia da produção do espaço cotidiano na escala microlocal, de uma maneira congruente com a dinâmica metropolitana como um todo.

A agência tem a intenção de dar início à elaboração do Plano Metropolitano de Habitação para a RM de Belo Horizonte.

3.4 Política Integrada de Mobilidade Metropolitana

Com fulcro no programa do PDDI intitulado Adequação e Implantação de Infraestrutura Viária, a Agência RMBH iniciou o Plano de Mobilidade e o projeto Rede de Mobilidade.

Para a elaboração do Plano de Mobilidade foi contratada uma consultoria. A equipe iniciou o trabalho e realizou diversas reuniões com representantes dos municípios, órgãos do governo estadual, representantes de sindicatos e empresas de transporte e da sociedade civil. Quando o prazo se encerrou o produto ainda

2. Ata da reunião do Conselho Deliberativo da RM de Belo Horizonte, de 11 de julho de 2017.

não havia sido concluído, mas o governo optou por não aditar o contrato. O plano será retomado com nova coordenação.

A Rede de Mobilidade é uma reunião de projetos viários e de transporte coletivo em desenvolvimento na RM de Belo Horizonte. Concluída essa coletânea, a Rede de Mobilidade servirá como ferramenta de proteção do espaço urbano reservado aos sistemas de transporte, garantindo a sua viabilidade ao longo do tempo.

O Programa de Adequação e Implantação de Infraestrutura Ferroviária havia sido uma agenda nos primeiros anos de funcionamento da agência, ficou um tempo inativo e voltou a ser discutido recentemente, dessa vez em âmbito estadual.

Em atenção ao programa Racionalização da Logística Metropolitana de Distribuição Física de Cargas em Belo Horizonte, a agência realizou uma parceria com a antiga Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (Setop), atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade (Seinfra) de Minas Gerais, que contratou um plano de logística para a RM de Belo Horizonte, em curso. O plano utilizará dados da Pesquisa Origem e Destino de Cargas (Pesquisa OD de Cargas), também realizada pela agência.

3.5 Política Metropolitana Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional

Os esforços nesse sentido estavam em andamento com a assinatura de um protocolo de intenções entre a Agência RMBH, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (Emater), Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (Epamig), UFMG, Governos Locais pela Sustentabilidade (Iclei) e outras onze prefeituras da RM de Belo Horizonte, visando ao estabelecimento de cooperação institucional para o fortalecimento da agroecologia na RM e no Colar Metropolitano e à implantação do Sistema Participativo de Garantia (SPG).

3.6 Política Metropolitana Integrada de Resíduos Sólidos

Suas primeiras ações remontam a 2010, tendo sido objeto de um grande investimento técnico e financeiro nas gestões subsequentes. Em 2013 foi finalizado o Plano Diretor Metropolitano de Resíduos Sólidos para a RM de Belo Horizonte e o Colar Metropolitano.

O PDDI previa uma solução para a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos (RSUs) ancorada em consórcios. As discussões no âmbito do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos acabaram por conduzir a proposta pela via da parceria público-privada (PPP), que se assentava na transferência dos serviços de transbordo, tratamento e disposição final, dos municípios para o estado, que por sua vez licitaria os serviços de uma empresa privada na modalidade de concessão

administrativa. A PPP contava com a adesão de 43 municípios entre aqueles da RM propriamente dita e os do Colar Metropolitano.

O extrato do contrato de concessão administrativa firmado entre o governo do estado e a Empresa Metropolitana de Tratamento de Resíduos S/A (EMTR) para a exploração final de resíduos de transbordo, tratamento e disposição final de RSUs nos municípios convenentes chegou a ser publicado no *Diário Oficial do Estado* em 2014. Na gestão seguinte, em 2015, a PPP foi cancelada, tendo sido considerada desfavorável ao estado do ponto de vista financeiro.

Em 2016 foi concluída nova etapa do Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos, complementando a abordagem acerca dos resíduos de serviços de saúde (RSS) e resíduos da construção civil e volumosos (RCCV), elaborado por um consórcio formado por duas empresas, sob a coordenação da agência e do seu grupo de acompanhamento. Os recursos advieram de um termo de cooperação financeira com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

4 A COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Sequencialmente à conclusão do PDDI e do macrozoneamento, a Agência RMBH iniciou um esforço para integrar o planejamento urbano municipal ao planejamento metropolitano, com vistas a equacionar conflitos entre os municípios da região.

Em 2016 contratou uma equipe coordenada pelo Cedeplar, por meio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead), para prestar os serviços de detalhamento das ZIMs, da TVA e das diretrizes do macrozoneamento metropolitano da RM de Belo Horizonte, em instância local e assessoramento à revisão dos planos diretores dos seguintes municípios da região: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano. O valor do contrato foi de R$ 1.722.203,19, com recursos do FDM.

A inserção de onze municípios em um único contrato estava ancorada na perspectiva de um ganho econômico gerado pelo processo em escala, tendo buscado também benefícios urbanísticos conferidos por uma análise integrada do território.

Com o intuito de pactuar as competências entre as partes, a Agência RMBH assinou com cada município um termo de compromisso, definindo as obrigações de cada um. O processo não transcorreu sem desgastes. O trabalho da UFMG se distingue pela valorização da dimensão participativa, o que não deixou de acontecer nessa etapa. Em alguns municípios, contudo, houve certa tentativa de interferência política. Os produtos foram entregues às prefeituras, mas resta uma

insegurança de que o Executivo ou o Legislativo municipal interfira na proposta e a distancie do resultado alicerçado no processo de formulação participativa.

Em 2018 foi aberto um edital de chamamento público em nome do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento da RM de Belo Horizonte, por meio da extinta Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional (Secir) e da Agência RMBH, circunscrito às OSCs. O objeto foi a execução de projeto de assessoria técnica à revisão ou elaboração de planos diretores municipais, de legislações de parcelamento, uso e ocupação do solo para sete municípios: Confins, Esmeraldas, Florestal, Itaguara, Mario Campos, Raposos e Taquaraçu de Minas.

Os planos municipais deveriam estar alinhados com o PDDI, com as diretrizes e os parâmetros urbanísticos do macrozoneamento metropolitano e com o art. 42B do Estatuto da Cidade.

O contrato foi assinado com o Instituto de Mobilidade Sustentável – Rua Viva, no valor de R$ 623.365,98, também com recursos do FDM. Foram realizadas audiências de lançamento dos planos, mas o contrato foi cancelado por óbices jurídicos. A equipe da própria agência, composta por profissionais bastante competentes, realizará a revisão e/ou elaboração dos sete planos diretores.

As diretrizes e o zoneamento do Plano Diretor de Belo Horizonte, município sede da região, não conflitam com o PDDI, haja vista que o macrozoneamento não interferiu na sua área central, tendo indicado algumas macrozonas nos limites municipais, a exemplo de São Benedito/Venda Nova (municípios Santa Luzia/Belo Horizonte), Barreiro/Eldorado (municípios Belo Horizonte/Contagem), Capitão Eduardo (região nordeste) e áreas de serras.

5 OS CONFLITOS COM O PLANEJAMENTO MUNICIPAL

Houve situações em que os ajustes aconteceram a contento e houve também situações constrangedoras. Até o momento, foram identificados dois casos de conflito bastante expressivos nos municípios de Contagem e Lagoa Santa.

5.1 Contagem

A equipe do plano metropolitano fez uma proposta de cunho mais restritivo do ponto de vista da ocupação e adensamento do solo, para a região de Vargem das Flores e a bacia do córrego Bom Jesus – Pampulha.

A ZIM Vargem das Flores, correspondente à bacia de captação do reservatório de Vargem das Flores, tem o interesse metropolitano ligado à preservação da quantidade e qualidade de suas águas para fins de abastecimento, controle da expansão e do adensamento urbanos e fomento a padrões de ocupação e usos do solo compatíveis com a preservação de seus mananciais, ameaçados também pela

travessia do rodoanel na porção sul da bacia, apresentando como principais funções públicas de interesse comum a proteção e gestão de recursos naturais, o sistema viário de âmbito metropolitano e a habitação (PLC nº 74/2017).

A prefeitura de Contagem, onde se insere a maior parte dessas áreas, pretendia que o plano municipal tratasse o entorno do manancial com um zoneamento mais permissivo. Ressalte-se que Contagem é o segundo maior município em termos de população da RM de Belo Horizonte e o terceiro maior do estado.

A bacia de Vargem das Flores está situada no entorno de uma barragem que integra o sistema de abastecimento de água potável da RM de Belo Horizonte. Nas adjacências foi delimitado o perímetro de uma Área de Proteção Ambiental (APA) estadual, APA Vargem das Flores, criada pela Lei nº 16.127/2006. A lei cria um conselho destituído de poder deliberativo, com atribuição apenas consultiva. Essa APA não possui plano de manejo.

Por se tratar de uma barragem utilizada para abastecimento, o macrozoneamento tratou a região com o controle de uso e ocupação condizentes com essa destinação. Contudo, em 2017, a Câmara Municipal aprovou uma lei complementar alterando o plano diretor da cidade. À luz dessa modificação, as áreas do entorno da barragem que eram rurais foram transformadas em urbanas, com possibilidade de parcelamento em lotes que podem chegar a 2 mil metros quadrados e instalação de empreendimentos industriais.

Um estudo elaborado pela Fundação Coordenação de Projetos, Pesquisas e Estudos Tecnológicos (Coppetec), ligada à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), encomendado pela Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa), indicou que, se confirmada a tendência de ocupação da bacia, o reservatório pode perder o espelho d'água em 33 anos ou encontrar-se assoreado em 23.

No âmbito do PDDI e da Agência RMBH, esse imbróglio já se manifestava desde o momento em que o macrozoneamento estava sendo elaborado pela via do processo participativo. A prefeitura se posicionou contra a proposta de zoneamento do PDDI, advogando o adensamento da área, o que não teve eco junto à equipe coordenada pelo Cedeplar e à sociedade civil organizada, excluindo os partidários do mercado imobiliário.

As discussões se seguiram no âmbito das reuniões do conselho deliberativo. O prefeito de Contagem, utilizando argumentos frágeis, afirmava que o município precisava ampliar a sua atividade industrial e, como já havia muitas ocupações irregulares na área, temia a expansão dessa prática. Membros do conselho rebateram seus argumentos e o embate continuou nas reuniões subsequentes.

Numa tentativa de conciliação, foi criado um grupo técnico, no âmbito do conselho, para elaborar uma proposta alternativa, que foi apresentada na reunião de 2 de outubro de 2017. Contudo, o Ministério Público, por meio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Habitação e Urbanismo da RM de Belo Horizonte, encaminhou a Recomendação nº 2/2017, orientando o conselho a rejeitar a proposta da prefeitura de Contagem e retomar os estudos originais do macrozoneamento, estabelecendo um prazo de trinta dias para as devidas providências. A promotora, que se encontrava presente à reunião, argumentou que a prefeitura não havia apresentado estudos técnicos consistentes que justificassem as alterações e que a proposta da prefeitura poderia comprometer a preservação dos mananciais da bacia de Vargem das Flores.

O prefeito, também presente à reunião, reiterou o pleito de aprovação da proposta apresentada por Contagem e solicitou que fosse colocada em votação. Depois do debate, no qual foram cotejados diversos pontos de vista, optou-se pelo adiamento da votação para a reunião subsequente.

Na votação realizada na reunião de 6 de novembro de 2017, foram registrados onze votos a favor e cinco contra a proposta do município de Contagem. Porém, de acordo com a Lei Complementar nº 89/2006, as deliberações do Conselho da RM de Belo Horizonte devem ser aprovadas com voto favorável de três quartos dos seus dezesseis membros, o que não foi alcançado. Registre-se que essa votação expressiva de onze votos em um total de dezesseis leva a uma inferência acerca do perfil do conselho, com contorno mais político do que técnico (e não tecnocrático).

Infelizmente, até o momento, o PDDI/macrozoneamento não chegou a ser aprovado na Assembleia Legislativa. Em janeiro de 2018, a Câmara Municipal de Contagem aprovou uma lei complementar alterando o plano diretor. O perímetro urbano e o zoneamento em Vargem das Flores foram modificados em relação ao plano anterior, transformando áreas rurais em urbanas, onde são autorizados o parcelamento em áreas menores que os 20 mil hectares anteriores e a instalação de empreendimentos industriais.

O Ministério Público, dessa vez representado pelo promotor de Justiça titular da Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo e Patrimônio Cultural de Contagem, impetrou uma ação civil pública com pedido de tutela de urgência a fim de cancelar a tramitação do projeto de lei do plano diretor municipal. A ação não logrou êxito e o plano foi aprovado.

Em novembro de 2019, um deputado estadual encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 1.284, que a altera a lei de criação da APA de Vargem das Flores, reforçando o poder das instâncias supramunicipais e, na prática, suspendendo os efeitos perversos do plano diretor municipal sobre a área.

Em 18 de dezembro de 2019 o projeto de lei foi aprovado em primeiro turno pelo plenário, na forma de um substitutivo.

Se não houver modificação, o projeto de lei restringe a intervenção no uso ou na ocupação do solo na APA Vargem das Flores à implantação ou ampliação de infraestrutura rodoviária, desde que sua aprovação pelos municípios atenda a estes requisitos: i) licença ambiental emitida pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (Copam); ii) anuência popular, obtida em processo consultivo, que envolva consulta pública por prazo mínimo de 45 dias, ampla divulgação do projeto e uma ou mais reuniões públicas por município abastecido pelo Sistema de Produção de Água Vargem das Flores; e iii) anuência prévia da autoridade metropolitana da RM de Belo Horizonte. Além disso, o PL proíbe na APA Vargem das Flores o parcelamento do solo e a implantação de loteamentos, assim como a expansão de loteamentos já aprovados, para fins residenciais, não residenciais e mistos.

Até dezembro de 2019, essa era a situação da tramitação do Projeto de Lei nº 1.284. Em 13 de fevereiro de 2020, o prefeito de Contagem enviou um ofício à assembleia solicitando seu sobrestamento e uma nova proposta de redação quanto ao perímetro do rodoanel, para que as deliberações contidas nessas matérias possam ser adequadamente avaliadas.

5.2 Lagoa Santa

O plano diretor de Lagoa Santa também resultou em conflitos e na interposição de uma ação civil pública de autoria conjunta dos ministérios públicos estadual e federal e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Os autores da ação requereram a concessão de tutela provisória de urgência de natureza cautelar, em face do município de Lagoa Santa, suspendendo o zoneamento municipal constante do novo plano diretor, Lei nº 4.129/2018, em áreas que contrariavam o zoneamento da APA Carste, unidade de conservação criada na esfera federal.

O macrozoneamento não conflitava com as unidades de conservação legalmente instituídas. Com vistas a assegurar sua efetiva proteção no caso de alguma situação que porventura houvesse passado despercebida, foi assegurado no art. 22 do PLC nº 74/2017 que, havendo conflitos entre macrozoneamento e unidades de conservação e áreas de proteção especial existentes, prevalecerão as últimas, sejam elas municipais, estaduais ou federais.

Porém, à medida que os municípios foram cotejando a escala do PDDI com a escala local, houve um entendimento de que caberiam alguns ajustes. As solicitações eram encaminhadas à Agência RMBH e, em 2017, o município de Lagoa Santa enviou uma demanda de alteração no macrozoneamento. Algumas solicitações foram aprovadas com fulcro no entendimento da agência que coadunavam com o PDDI; outras foram aprovadas pelo conselho deliberativo,

com uma recomendação singular de que ficasse registrada a incompatibilidade em relação ao zoneamento da APA Carste.

Há o entendimento de pessoas da agência que as modificações realizadas com aval dos seus técnicos foram bastante criteriosas e não maculavam as diretrizes das macrozonas. Os casos mais polêmicos eram encaminhados ao conselho deliberativo, cuja função é acompanhar e avaliar a execução do PDDI, bem como aprovar as modificações necessárias à sua correta implementação, nos termos do inciso III do art. 15 da Lei Complementar nº 88/2008.

De acordo com uma nota técnica elaborada pelo ICMBio, em 28 de novembro de 2017, a revisão do plano diretor do município de Lagoa Santa, levada a efeito pela Lei Municipal nº 4.129/2018, inclui no perímetro urbano áreas inseridas dentro de zonas da APA Carste em que a urbanização é terminantemente proibida.

O Plano de Manejo da APA Carste, contendo o zoneamento ecológico-econômico da unidade de conservação, foi elaborado em 1998 pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (Ibama), juntamente com o Serviço Geológico do Brasil (Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – CPRM).

Entre outros argumentos, os autores da ação apontaram que o zoneamento do plano desrespeitava o zoneamento da APA federal, com previsão de urbanização da Zona de Conservação do Planalto das Dolinas (ZCPD) e da Zona de Proteção do Patrimônio Cultural (ZPPC). Nessas duas zonas é proibido o parcelamento do solo destinado a loteamentos urbanos e, no caso da ZPPC, também são proibidas as chácaras de recreio.

A ação demandava a suspensão de procedimentos de aprovação de parcelamento do solo e de empreendimentos nas seguintes zonas do plano diretor municipal, constantes da Lei nº 4.129/2018: i) Zona Urbana Especial Consolidada (Zuec); ii) Zona Urbana I (ZU I); iii) Zona Urbana Especial I (ZUE I); iv) Zona Urbana Especial II (ZUE II); v) Zona de Adensamento Restrito II (ZAR II); vi) Zona de Interesse Federal (ZIF); vii) Zona Econômica de Porte (ZEP); viii) Zona Consolidada Adensada (ZCA); e ix) Zona de Adensamento Preferencial (ZAP).

O juiz deferiu a tutela pleiteada em janeiro de 2019. O município está obrigado a suspender a tramitação de quaisquer procedimentos administrativos que tenham por finalidade autorizar empreendimentos com base no zoneamento municipal, bem como abster-se de aprovar quaisquer parcelamentos do solo e empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental em desconformidade com o zoneamento ambiental da APA Carste de Lagoa Santa e sem prévia anuência do órgão gestor da unidade de conservação.

6 A TEORIA NA PRÁTICA

Uma grande expectativa sobreveio com a aprovação do Estatuto de Cidade. Seria a possibilidade de reversão de uma ordem urbanística excludente, patrimonialista e predatória, por meio de um planejamento que conduzisse ao crescimento com justiça social, tendo como norte o princípio da função social da cidade e da propriedade.

A elaboração do PDDI se fundamentou na busca da inclusão social e econômica, fortalecimento da justiça social e ambiental, redução das desigualdades e da pobreza e inversão de prioridades metropolitanas.

O processo participativo foi investido da intenção de fortalecer a cidadania e os direitos políticos, tendo buscado contemplar diversos grupos sociais com seus pontos de vista conflitantes.

Contudo, quem tem prática com planejamento territorial já vivenciou a experiência de se deparar com dificuldades em controlar todas as variáveis – e, portanto, todos os resultados. Não raro, planejadores são surpreendidos com consequências imprevistas das suas propostas.

Há uma afirmativa na seara do planejamento: quem configura o território no nosso país é o setor imobiliário. Não raro, promotores imobiliários buscam intervir nas condições que estruturam o mercado, influenciando na arena de tomada de decisões, como realização de obras públicas, oferta de subsídios, alterações de zoneamento etc.

Uma investigação crítica acerca das relações entre os grandes projetos urbanos e o PDDI/macrozoneamento foi iniciada por professores da UFMG (Tonucci Filho e Freitas, 2020). Eles reconhecem que o macrozoneamento levou em conta, entre outros fatores, os grandes projetos e empreendimentos privados em diferentes estágios de viabilidade.

A autora considera que não poderia ter sido de outra maneira, haja vista que o governo havia dado aval a praticamente todos eles. Os grandes projetos eram acolhidos com muito interesse pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede). Tomando essa situação como dada, só restaria ao planejamento metropolitano tentar eliminar impactos que porventura fossem identificados, tendo em conta que não seria possível prescindir de apoio governamental.

O município de Nova Lima, assim como outros, solicitou diversas alterações no macrozoneamento submetidas ao conselho deliberativo. Quase todas foram aprovadas, tendo ocorrido um único caso de indeferimento.

Esse município apresentou nos últimos trinta anos uma expansão urbana bastante expressiva, com a realização de empreendimentos imobiliários que ocasionaram um adensamento populacional de alta renda, comércio e serviços em partes do seu território.

Nova Lima já se configurava como uma localização privilegiada para condomínios de luxo, mas o crescimento do setor imobiliário nos moldes atuais, no limite com Belo Horizonte, começou a ser gestado em 1989, quando um projeto de lei municipal, que não chegou a ser aprovado, autorizava o adensamento na região conhecida como Vila da Serra. Esse estímulo ao adensamento, por meio do aumento do coeficiente de aproveitamento dos lotes, veio a ser aprovado em novembro de 1991, com base em outra lei municipal.

Em Belo Horizonte, a verticalização abrupta do bairro Belvedere III, no limite com Vila da Serra, foi provocada pela alteração no zoneamento da área, aprovada pelo prefeito Sérgio Ferrara em 1988. Enxergando como uma oportunidade de capturar a valorização fundiária que viria a ocorrer na sua fronteira, assim como possíveis benefícios de se abrigar uma população de alta renda, a Prefeitura de Nova Lima incentivou a expansão urbana no limite com Belo Horizonte, desde o bairro Vila da Serra, se estendendo até a região da Lagoa dos Ingleses.

Foram elaboradas no PDDI duas propostas com fulcro na estratégia de redirecionar o crescimento econômico-territorial da metrópole: a criação de uma rede de centralidades e a criação de eixos de estruturação metropolitana.

A ZIM Vetor Sul é caracterizada pela centralidade do Jardim Canadá, pelo eixo estruturante da rodovia BR-040 e pelo vetor sul de expansão metropolitana a partir do município de Belo Horizonte, orientando-se pela necessidade de compatibilizar as funções públicas de interesse comum ligadas à proteção ambiental. Destaque para a presença de mananciais de abastecimento e unidades de conservação integral, desenvolvimento socioeconômico e diversificação da oferta habitacional, juntamente com o atendimento às demandas relativas à infraestrutura viária, de transportes e de saneamento, condizentes com sua função de centralidade regional metropolitana (PLC nº 74/2017).

A centralidade sul acabou se estendendo até as proximidades da Lagoa dos Ingleses e do empreendimento imobiliário Alphaville. Ou seja, o plano já endossava uma ocupação no vetor sul com grande adensamento de uso residencial, ligação com economias em seu entorno e interligação com outras centralidades por meio de uma rede de mobilidade multimodal.

Um megaempreendimento imobiliário utilizou o PDDI como estratégia para se legitimar na região. Até seu nome se valeu da nomenclatura utilizada no plano: Centralidade Sul (CSul). O PDDI também serviu para ancorar justificativas locacionais constantes do relatório de impacto ambiental do empreendimento. A sua escala superlativa, porém, está preocupando moradores e ambientalistas.

O empreendimento CSul está planejado para ser construído no entorno da Serra da Moeda, ocupando uma área de aproximadamente 20 milhões de metros quadrados

com mais de 34 mil unidades domiciliares. A empresa CSul Desenvolvimento Urbano é formada pelos acionistas majoritários Grupo Asamar, Alicerce/Tangará, Mindt e Barbosa Melo Participações e Investimentos (BMPI). O projeto foi desenvolvido pelo escritório de Jaime Lerner, urbanista que dispensa apresentação.

A proposta dos empreendedores é de que a área contemple todo tipo de serviço, evitando que moradores precisem se deslocar até a capital: comércios, serviços, indústrias, residências, prédios, loteamentos com bairros abertos e bairros fechados e imóveis voltados para distintas classes sociais.

O empreendimento já conta com a licença prévia, concedida pela Câmara de Atividades de Infraestrutura de Transporte, Saneamento e Urbanização (CIF) do Copam, em 2018. Ela foi aprovada por dez votos a favor e dois contra. As posições contrárias foram de membros da ONG Ponto Terra e da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes). A despeito da concessão da licença, a viabilidade hídrica do projeto é questionada por outras ONGs ligadas ao meio ambiente e vários especialistas.

O empreendimento será construído sobre uma formação geológica de mais de 2,5 bilhões de anos chamada sinclinal Moeda, uma espécie de caixa d'água natural que abastece dezenas de cidades.

Seus limites territoriais estão inseridos na APA Sul (unidade de conservação ambiental de uso sustentável), criada para proteger mananciais de abastecimento para diversos municípios da RM de Belo Horizonte. O território alcança, ainda, a zona de amortecimento de três unidades de conservação (Monumento Natural Serra da Calçada, Parque Estadual do Rola Moça e Estação Ecológica de Fechos). A área é caracterizada pela grande quantidade de nascentes e pela ótima qualidade de águas subterrâneas, que já sofrem pressão pela presença de condomínios fechados, mineração e atividades industriais.

Segundo especialistas, o empreendimento se situa em área de recarga do aquífero Cauê, que contribui tanto para o rio das Velhas quanto para o Paraopeba, que compõem as bacias que abastecem a capital. Com a impermeabilização provocada pelo empreendimento e com o bombeamento de água do aquífero, pode haver prejuízo aos rios e, consequentemente, ao abastecimento.

Em função da grande demanda pelo uso da água, que vem se tornando cada vez mais crítica, em 2018 o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas) solicitou ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Igam) que declarasse a região do Alto Rio da Velhas, exatamente onde estão o sinclinal Moeda, o aquífero Cauê e o CSul, como região de conflito pelo uso da água.

O presidente da CSul alega que o empreendimento só avançará após a realização de estudo hidrogeológico, condicionante para a obtenção da licença

de implantação. Segundo ele, tal levantamento irá monitorar a capacidade de recarga do aquífero Cauê. Em defesa do empreendimento, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semad) afirma que será implantado em quatro fases. Para cada uma delas será exigida a demonstração de disponibilidade hídrica de forma a não impactar o abastecimento público na capital e na RM.

Em 11 de junho de 2018, o Ministério Público de Minas Gerais (MPMG) e a CSul Desenvolvimento Urbano S.A. assinaram um acordo por meio do qual a empresa se comprometeu a custear a contratação de estudos para a análise dos impactos ao meio ambiente decorrentes da implantação do empreendimento de parcelamento de solo.

Para fins de solicitação de diretrizes para parcelamento, atribuição da Agência RMBH, o empreendedor optou por fracionar a área e apenas uma parte foi submetida à diretoria de regulação.

Do ponto de vista do planejamento metropolitano, a avaliação dessa situação nos parece delicada. O macrozoneamento favoreceu o empreendimento, ao indicar a área como preferencial para a consolidação de uma centralidade metropolitana. Participantes da equipe argumentam, por sua vez, que houve um descolamento entre as diretrizes das propostas do PDDI e o formato assumido pelo projeto.

Um dos pontos dessa controvérsia reside no estímulo à habitação de interesse social (HIS) nas centralidades. A proposta do macrozoneamento elaborada pela UFMG estipulava que 20% das novas unidades habitacionais fossem destinadas à HIS para famílias com rendimento entre 0 e 3 salários mínimos (SMs). A autora enxerga uma inspiração para essa proposta no instrumento conhecido como cota de solidariedade, cuja utilização é indicada em empreendimentos de grande porte. O provimento de habitação de interesse social nas centralidades era uma forma de assegurar a diversidade social e cultural do espaço urbano e evitar que não resvalasse para enclaves de alta renda, contrariando a premissa de redirecionamento do crescimento econômico com inclusão.

Uma alteração foi realizada no âmbito do conselho metropolitano, incorporada ao PLC nº 74/2017. Definiu-se que nas zonas que correspondem às centralidades, as zonas de adensamento diversificado (ZDAs), 10% da área líquida de lotes será destinada ao atendimento de famílias com renda de 0 a 3 SMs, em parcelamentos com mais de 40 mil quilômetros quadrados.

Segundo Tonnucci Filho e Freitas (2020), as propostas do PDDI foram construídas pela via da participação democrática da comunidade metropolitana, referendadas publicamente e aprovadas pelo conselho metropolitano. As alterações

posteriores nos limites e divisões internas dos zoneamentos das centralidades, não apenas no vetor sul, mas também na centralidade norte, foram realizadas em negociações diretas entre grupos privados de proprietários/incorporadores e a Agência RMBH.

Do ponto de vista dos atores da gestão, o planejamento não pode ser inflexível, sob risco de ser obstaculizado. Trata-se de uma lacuna, que não é incomum, entre quem pensa e quem operacionaliza. Havia uma grande preocupação de que o PDDI se tornasse alvo de investidas de cunho político na Assembleia Legislativa.

A autora faz a ressalva de que nem todas as propostas foram realizadas apenas no âmbito da agência, mas algumas foram aprovadas pelo CDDM, que detém a atribuição de avaliar a execução do PDDI e de aprovar as modificações que se fizerem necessárias à sua correta implementação – ainda que em alguns momentos a aprovação tivesse sido pouco convencional.

Numa avaliação *ex post*, talvez tivesse sido mais prudente o planejamento ter indicado para o vetor sul não uma centralidade desse porte, mas um subcentro metropolitano.

7 À GUISA DE FINALIZAÇÃO: QUAL O LIMITE DO PLANO?

Este breve estudo levantou algumas situações que perpassam todo o processo de elaboração do PDDI/macrozoneamento, desde a sua contratação até a sua implementação – no limite das suas possibilidades, que hoje são aquelas conferidas por "um projeto de lei arquivado".

A autora considera necessário um aprofundamento dessa investigação, para que seja possível delinear algumas conclusões, ainda que preliminares. E cabe relembrar que quando o termo plano metropolitano ou PDDI for citado, entenda-se o conjunto plano e macrozoneamento, que ao final se fundiram em um único produto.

As diretrizes emitidas pela agência para os parcelamentos em municípios da RM de Belo Horizonte têm se orientado pelo PDDI, na ausência de legislação municipal antagônica. Em situações de conflito, prevalece a legislação municipal.

O PDDI veio investido do que havia de mais progressista em termos de propostas para uma política territorial inclusiva, para o crescimento com justiça social em todas as vertentes que permeiam o fazer urbano. Uma parte significativa das pessoas que se envolveram com sua elaboração, desde a equipe técnica à sociedade civil e representantes de estado e municípios, acreditou que seria possível construir outra lógica de cidade.

O dia seguinte frustrou as expectativas. Algumas políticas propostas no plano têm orientado as ações da agência, mas a cunha territorial é fundamental para viabilizar a inversão de prioridades e outros pressupostos sobre os quais o plano avançou. O arquivamento do PLC pode vir a comprometer bastante o planejamento metropolitano.

Em fevereiro de 2019, foi encaminhado ao plenário da ALMG, por iniciativa de um parlamentar, o Projeto de Lei nº 211, que dispõe sobre a gestão unificada e compartilhada da função pública de interesse comum de uso do solo metropolitano na RM de Belo Horizonte. O projeto de lei se refere ao zoneamento metropolitano como um instrumento a ser elaborado pela Agência RMBH, em articulação com os municípios e a sociedade civil, desconsiderando que, em tese, já estaria validado pelas instâncias deliberativas metropolitanas. Define, ainda, instrumentos de gestão territorial a ser utilizados na seara do uso do solo metropolitano, a exemplo de reajuste de terrenos, anuência prévia de alteração do uso do solo e compensação pelos possíveis impactos gerados por parcelamentos, sob a forma de transferência de lotes ao poder público municipal.

Alguns instrumentos são interessantes, mas esse projeto de lei é o que poderíamos chamar de "balaio de gato", no léxico popular. Não chega a ficar claro, quando se refere ao PDDI, se está ou não considerando a sua existência. De qualquer forma, não faz sentido "colocar o carro na frente dos bois" e aprovar esse projeto de lei sem que o PDDI tenha sido aprovado pela ALMG.

Sobejam então algumas dúvidas para refletirmos daqui para a frente. Qual é de fato a força da participação? Até o momento, a imagem que se sobressai é que todo esse processo democrático ficou à deriva, sobrepujado por forças políticas de viés mais conservador.

Tonucci Filho e Monte-Mór (2013) consideram que a estratégia participativa constituiu um importante avanço conceitual e metodológico em relação aos tradicionais paradigmas de planejamento territorial no Brasil. Eles creditam essa evolução ao fato de o plano ter sido concebido em ambiente universitário, abrindo possibilidades de experimentação, inventividade e ampliação do diálogo entre as diferentes instâncias sociais metropolitanas. Esses autores apostaram que o intenso envolvimento do poder público no processo evitaria o risco das propostas serem desconsideradas e que a participação da sociedade civil organizada em nível metropolitano engendraria um movimento de pressão para a implantação das políticas propostas.

Infelizmente, até o momento, não têm sido envidados muitos esforços no sentido de retomar a tramitação do projeto de lei na ALMG. Por todo o exposto e pela nossa admiração pelo PDDI, desejamos que o PLC nº 74/2017

seja resgatado e possa nortear o planejamento metropolitano, vinculando os municípios e corrigindo trajetórias.

REFERÊNCIAS

TONUCCI FILHO, J. B. M.; FREITAS, D. M. de. Planejamento metropolitano e grandes projetos urbanos: concepção e descaminhos da política de novas centralidades metropolitanas na RMBH. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 47, p. 61-84, abr. 2020.

TONUCCI FILHO, J. B. M.; MONTE-MÓR, R. L. de M. Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15., 2013, Recife, Pernambuco. **Anais**... Recife: Anpur, 2013. Disponível em: <https://www.academia.edu/6313886/Avan%C3%A7os_e_desafios_ao_planejamento_metropolitano_o_caso_do_PDDI-RMBH>. Acesso em: 4 nov. 2019.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIX, M. **São Paulo cidade global**: fundamentos financeiros de uma miragem. São Paulo: Boitempo, 2007.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI/RMBH)**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

_____. **Macrozoneamento da RMBH**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015.

CAPÍTULO 11

O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO: ENTRE AVANÇOS E IMPASSES

Luis Gustavo Vieira Martins[1]

1 INTRODUÇÃO

Após dez anos de tramitação no Congresso, foi sancionado o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Além disso, define normas gerais e instrumentos de governança interfederativa, incluindo-se nesse rol o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI).

O Estatuto da Metrópole se traduz num esforço normativo de reconhecer o fenômeno metropolitano e desenvolver um aparato normativo e institucional de estímulo ao enfrentamento de situações que ultrapassam os limites administrativos de um único território municipal e que buscassem superar a quase apatia, letargia ou ciclotimia das iniciativas existentes desde o estabelecimento das regiões metropolitanas em 1973 e das novas disposições sobre o tema na Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

Dessa forma, o Estatuto da Metrópole aposta na obrigatoriedade da elaboração do PDUI como instrumento central do planejamento metropolitano, que deverá estabelecer, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano de cada região metropolitana ou aglomeração urbana.

No caso do estado do Rio de Janeiro, o debate em torno da criação do Estatuto da Metrópole, da definição sobre os serviços de interesse comum e o forte ciclo de investimentos federais em desenvolvimento urbano a partir de meados da primeira década deste século contribuíram para a retomada das discussões sobre a questão metropolitana nos últimos anos, após várias iniciativas frustradas de

1. Analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

retomada do tema, historicamente marcadas por um ciclo de descontinuidade em virtude das mudanças de gestão e de prioridades políticas.[2]

Este capítulo tem o objetivo de resgatar a memória do processo de elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RM do Rio de Janeiro) e do contexto em que o plano foi elaborado, e realizar uma breve avaliação sobre seus principais aspectos, contemplando as soluções de governança, a definição dos instrumentos, os arranjos de gestão e a solução de conflitos de uso e ocupação do solo.

2 CONTEXTUALIZANDO O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PEDUI/RM DO RIO DE JANEIRO

Após décadas ausente da agenda institucional, a questão metropolitana retornou à esfera política no estado do Rio de Janeiro, apresentando uma série de avanços ao longo dos últimos anos, que culminaram na aprovação da Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a composição, organização e gestão de sua região metropolitana. A lei cria a estrutura de governança, a autoridade executiva e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, além de definir as funções públicas e os serviços de interesse comum.

Criada após a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, em 1974, faziam parte da RM do Rio de Janeiro treze municípios: Rio de Janeiro, Niterói, Duque de Caxias, Itaboraí, Itaguaí, Magé, Mangaratiba, Maricá, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, São João de Meriti e São Gonçalo. Desde a sua criação, a questão fluiu e refluiu na agenda de prioridades políticas do estado, tendo-se, em várias oportunidades, chegado a produzir diversas leis específicas para tratar do tema, que, no entanto, apresentaram poucos efeitos práticos para além da alteração dos municípios que fariam parte de sua composição.

Em 1988 é promulgada a nova Constituição, que transferiu aos estados a atribuição de instituir regiões metropolitanas. Atendendo aos novos dispositivos constitucionais, em outubro de 1989 entra em vigor a nova Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, em setembro de 1990, a lei complementar estadual[3] que formalizou a criação da RM do Rio de Janeiro.

2. Merece registro a dedicação de um número relativamente pequeno de pessoas dentro da administração estadual, municipal, das universidades e de alguns atores da sociedade, que ao longo de vários anos buscaram mobilizar outros agentes e envolver a direção política nessa temática, sem a qual, dificilmente, a questão metropolitana teria retornado à agenda pública no Rio de Janeiro.

3. Lei Complementar nº 64, de 21 de setembro de 1990.

Desde então, várias leis alteraram a composição da região metropolitana, que em 2013 passou a ser formada por 21 municípios,[4] como resultado de emancipação de vários distritos e da última alteração promovida pela Lei Complementar nº 158/2013. Tampouco se avançou na institucionalização dos aparatos de governança metropolitana, especialmente no tocante ao fortalecimento das instituições responsáveis pelo seu planejamento e gestão, desde a extinção, em 1999, do antigo órgão de planejamento metropolitano, a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (Fundrem).[5]

O ambiente econômico mais favorável, iniciado em meados da primeira década dos anos 2000, e a decisão do governo federal a partir de 2003, e especialmente a partir de 2007, em retomar um ciclo de grandes investimentos em infraestrutura econômica e social no país – muitos relacionados à promoção da habitação e a ações de desenvolvimento urbano –, criaram um solo fértil para a emergência da temática metropolitana. A continuidade administrativa no âmbito estadual também colaborou para esse avanço, pois o mesmo arranjo político permaneceu por doze anos no poder.

Entre as iniciativas mais recentes visando à elaboração de um plano diretor para a metrópole fluminense, destaca-se a edição da Lei nº 5.192, de 15 de janeiro de 2008, que dispõe sobre a elaboração do plano diretor metropolitano do estado do Rio de Janeiro e a criação de uma agência metropolitana ou de consórcios públicos para sua gestão. Esse plano teria abrangência decenal e deveria abordar os aspectos descritos a seguir.

1) Instituição da gestão metropolitana consorciada.
2) Uso de solo, urbanização, habitação, saneamento ambiental, acessibilidade, transportes de passageiros e cargas, meio ambiente e recursos hídricos.
3) Sustentabilidade econômica, social e ambiental, matrizes energética, de insumo-produto e industrial.
4) Educação, saúde e segurança pública.[6]

Assim como em situações anteriores, esse plano não chegou a ser elaborado, tampouco se avançou na criação dos arranjos institucionais de gestão metropolitana.

---

4. Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Atualmente, após a edição da Lei Complementar nº 184/2018, a RM do Rio de Janeiro passou a ser composta por 22 municípios, com a inclusão de Petrópolis nesse rol.

5. O Decreto-Lei Estadual nº 14, de 15 de março de 1975, cria a Fundrem; e o Decreto nº 13.110, de 27 de junho de 1989, extingue a Fundrem e dilui as competências de planejamento e gestão metropolitanos a diversos órgãos, em especial à Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação e à recém-criada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional.

6. Nova redação dada pela Lei nº 6.432/2013.

A ideia de retomar o planejamento e elaborar um plano para a metrópole fluminense é retomada em 2011, por meio da criação do Comitê Executivo de Estratégias Metropolitanas.[7] O comitê era coordenado pelo vice-governador do estado, com a participação dos titulares das seguintes secretarias: Secretaria de Estado de Obras (Seobras); Secretaria de Estado da Casa Civil (SECC); Secretaria de Estado de Transportes (Setrans); Secretaria de Estado do Ambiente (SEA); Secretaria de Estado de Habitação (SEH); Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz); Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH); e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag).

Foram criados grupos de trabalho (GTs) pelo comitê, no intuito de definir estratégias para: i) identificar as FPICs; ii) identificar programas e/ou ações de interesse da RM do Rio de Janeiro contidos no Plano Plurianual (PPA); e iii) criar um sistema de informações para a RM do Rio de Janeiro.

Após dois anos de atuação, o comitê produziu uma série de debates, gerando um acúmulo de informações e interações fundamentais para o início da nova etapa de elaboração de um plano metropolitano e institucionalização de um órgão gestor metropolitano.

Esse comitê deu origem à criação da Câmara Metropolitana de Integração Governamental da Casa Civil do governo do estado em 2014,[8] gerenciada pelo Grupo Executivo da Região Metropolitana, um órgão colegiado formado pelo governador do estado e pelos 21 prefeitos dos municípios que compunham a RM do Rio de Janeiro.

Ao longo desse período, as perspectivas de investimento na região geradas pela implantação de grandes empreendimentos de impacto metropolitano, como o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), o Porto Centro Atlântico do Complexo Industrial da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) e o Arco Metropolitano, assim como os investimentos no setor naval e na cadeia de petróleo e gás, contribuíram para impulsionar o planejamento territorial como forma de integrar ações e potencializar os efeitos dos empreendimentos em curso.

O resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842,[9] cujo acórdão do Superior Tribunal Federal (STF) foi divulgado em 2013, teve

7. Decreto Estadual nº 42.832, de 31 de janeiro de 2011.

8. Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014.

9. Com o final do julgamento quanto ao mérito da matéria, o plenário julgou parcialmente procedente a ADI para declarar a inconstitucionalidade o trecho "a ser submetido à Assembleia Legislativa" constante no inciso I do art. 5º; a inconstitucionalidade do art. 4º; do § 1º do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar nº 87, de 1997, do estado do Rio de Janeiro; e dos arts. 11 a 21 da Lei nº 2.869, de 1997. Ficou registrado o pedido de vista do ministro Luiz Fux quanto à questão da modulação. As ADIs nºs 1.826, 1.843 e 1.906 também foram analisadas em conjunto com a ADI nº 1.842, em razão da existência de conexão entre os temas tratados nesses processos.

um importante papel nesse processo, uma vez que trouxe maior clareza para a prestação dos serviços de natureza metropolitana. De um lado, restou o entendimento de que a função pública do saneamento básico extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. De outro, se entendeu que seria considerada inconstitucional a transferência do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum ao Estado-membro, confirmando-se a tese de que a gestão de tais serviços deveria ser definida em regime de coparticipação entre os entes, razão pela qual se faria necessário algum instrumento ou instância institucional de decisão compartilhada.

Essa decisão reforçou o interesse político no tema quando, a partir de então, foram intensificados os esforços para organizar os trabalhos de criação de uma agência metropolitana e para elaboração do PEDUI. Como resultado do trabalho realizado anteriormente, foi elaborado e encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) o Projeto de Lei Complementar nº 10, de 8 de setembro de 2015, que trata da institucionalização da RM do Rio de Janeiro. A iniciativa de elaboração do PEDUI se originou do mesmo processo de construção do projeto de lei complementar, em relação ao qual se esperava uma rápida tramitação legislativa. Entretanto, isso só veio a ocorrer três anos mais tarde, em dezembro de 2018, com a sanção da Lei Complementar nº 184.

A elaboração do plano encontra amparo legal tanto no Estatuto da Metrópole quanto na Lei Estadual nº 5.192/2008, que instou o Estado a preparar seu plano metropolitano. Ainda em 2015, o governo do estado deu início à elaboração do PEDUI da RM do Rio de Janeiro, batizado como Modelar a Metrópole,[10] por meio de um processo licitatório unificado que contempla todas as dimensões previstas para o plano.

Em setembro de 2015 foi anunciado o vencedor da concorrência internacional para elaboração do PEDUI,[11] o Consórcio Quanta-Lerner, formado pelas empresas Quanta Consultoria e Jaime Lerner Arquitetos Associados.[12] O PEDUI foi financiado pelo governo do estado no âmbito do Acordo de Empréstimo 8327-BR,[13] contratado junto ao Banco Mundial, por meio do Programa de Fortalecimento da Gestão do Setor Público e do Desenvolvimento

10. Informações sobre a elaboração do PEDUI e seus produtos podem ser acessadas na página disponível em: <https://www.modelarametropole.com.br/>.

11. Concorrência Internacional do tipo Seleção Baseada na Qualidade e no Custo (SBQC), conforme Solicitação de Propostas nº 1/2014, contratação por preço/empreitada global.

12. Informações sobre as empresas vencedoras podem ser obtidas nos endereços <http://jaimelerner.com.br/pt/jaime-lerner-3/> e <https://www.quantaconsultoria.com/>.

13. Acordo de Empréstimo LOAN 8327-BR. O financiamento de US$ 48 milhões contemplava diversos projetos em várias secretarias do estado. O PEDUI foi elaborado no âmbito do componente 1: fortalecimento da gestão metropolitana. Disponível em: <https://cutt.ly/nvo61eO>.

Territorial Integrado: Rio Metrópole – Progestão II, sob responsabilidade da Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP) da Seobras.[14]

A elaboração do PEDUI foi afetada pela severa crise financeira do governo estadual, que levou, inclusive, a que os recursos do financiamento chegassem a ser arrestados pela Justiça, comprometendo a continuidade do contrato com o Banco Mundial, que não pôde ser prorrogado conforme a previsão inicial.

Apesar das dificuldades financeiras, o contrato assinado com o consórcio teve continuidade. Entretanto, esteve submetido a um fluxo irregular de recursos, atrasos de pagamento, interrupções momentâneas de trabalho e redução no ritmo de produção, tendo tido parcelas pagas ainda no âmbito do financiamento com o Banco Mundial e outras quitadas posteriormente com recursos próprios do governo do estado. O plano contratado foi finalizado em 2018, tendo sido entregues os dezenove produtos acordados, ao custo total de R$ 7,7 milhões.[15]

O PEDUI se organizou em torno de seis eixos estruturantes da metrópole: expansão econômica; patrimônio natural e cultural; mobilidade; habitação e equipamentos sociais; saneamento e meio ambiente; e reconfiguração espacial.

Entre os principais estudos de planejamento envolvendo impacto territorial utilizados como referência para a elaboração do PEDUI, podemos destacar:

- Plano Diretor de Transportes Urbanos (PDTU);
- Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE);
- Plano Diretor do Arco Metropolitano (PDAM);
- Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS);
- Programa de Saneamento Ambiental dos municípios do entorno da baía de Guanabara (PSAM);
- planos diretores municipais;
- Plano Estadual de Logística de Cargas (Pelc); e
- documentos e estudos realizados pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan).

Um aspecto importante na formulação do plano foi a preocupação com a escuta de vários atores, que se apoiou, em parte, nos subsídios colhidos nas oficinas realizadas em diversas fases do projeto. O processo se iniciou em 2016,

14. Disponível em: <https://cutt.ly/Jvo66gE>. No âmbito do projeto internacional foi estabelecido como indicador de resultado: "Plano Metropolitano Integrado, apresentado à Assembleia Estadual para aprovação"; e como indicador intermediário: "O Fundo Metropolitano é criado e entra em funcionamento". Ambos os indicadores não puderam ser alcançados a tempo, devido à impossibilidade de renovação do contrato de empréstimo.

15. Contrato nº 2/2015, de que trata o processo estadual E-15/001/691/2015.

com a realização de oficinas para definir o diagnóstico e a visão de futuro com representantes dos poderes públicos municipais e de integrantes da sociedade civil, instituições acadêmicas, empresariado e organizações de classe. O debate foi estruturado a partir dos seis eixos temáticos do plano, ao qual se incorporou posteriormente o eixo da gestão pública, que serviram como insumos na elaboração do diagnóstico e da visão de futuro para a região metropolitana.[16] Em 2017 e 2018, foram criados grupos de discussão para tratar de cada eixo e depois grupos de discussão de integração dos eixos, consolidando os cenários e, em sequência, as propostas de ações prioritárias constantes no plano.

Em síntese, foram definidas três instâncias de participação de natureza institucional na discussão do plano: o Conselho Geral Consultivo do Plano Metropolitano, o Comitê Municipalista Metropolitano e o Comitê Estadual Metropolitano.

O Conselho Geral Consultivo do Plano Metropolitano foi formado por 172 representantes de organizações de classe, empresariais e da sociedade civil, instituições acadêmicas, lideranças e profissionais reconhecidos pela sua atuação na região, de natureza mais continuada e de caráter validador das propostas, que se reuniu quatro vezes – a primeira, no lançamento do plano; a segunda para conhecer o diagnóstico e validar a visão de futuro; a terceira para aprovação dos cenários; e a quarta para validação das propostas de ações prioritárias do plano.

Também participaram das discussões o Comitê Municipalista Metropolitano, composto por representantes indicados pelos 21 municípios da metrópole, que realizaram seis encontros, e o Comitê Estratégico Estadual, com 23 membros do governo estadual, que se reuniram em seis ocasiões.

Foram ainda realizadas diversas oficinas regionais e temáticas, com grupos de discussão e reuniões por segmento, que colhiam as contribuições de uma rede de atores envolvidos diretamente com os temas estruturantes do plano: reconfiguração espacial e centralidades; saneamento e resiliência ambiental; habitação e equipamentos sociais; mobilidade; valorização do patrimônio ambiental e cultural; expansão econômica; e gestão pública. Todos os municípios foram contemplados em pelo menos uma atividade.

Outro marco importante no processo de participação foi a realização da I Conferência da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, realizada em Niterói, em 26 de maio de 2018, quando foram votadas as ações prioritárias do Plano Metropolitano e eleitos os dezoito representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais para compor o Fórum de Acompanhamento do

16. Disponível em: <https://cutt.ly/cvfSwzH>.

Plano Metropolitano.[17] Essa conferência foi precedida por dez pré-conferências regionalizadas, com a presença de mais de seiscentos participantes e a escolha dos 160 delegados e delegadas que participaram da primeira conferência.

O tema da participação em planos dessa escala e envergadura sempre estará sujeito a polêmicas quanto à sua abrangência, instâncias e profundidade. Em relação a esse PEDUI não seria diferente, dado que relativamente ao conjunto de municípios e da população atingida, apesar dos esforços, houve pouca participação. A crise financeira do estado também contribuiu para a descontinuidade do processo e para que várias reuniões não pudessem ter sido realizadas.

Desde o anúncio do vencedor da concorrência, em setembro de 2015, até sua conclusão, em 21 de junho de 2018, a elaboração do plano teve um cronograma de dois anos e nove meses.

2.1 O diagnóstico levantado pelo Plano Metropolitano

Num sentido mais amplo, destaca-se que a RM do Rio de Janeiro tem perdido peso econômico em relação às demais áreas do estado, mas ainda concentra 64% do produto interno bruto (PIB) estadual. Verifica-se uma redução na dinâmica populacional da metrópole, que apresenta redução nas taxas de crescimento demográfico. Ao compararmos a RM do Rio de Janeiro com as demais do país, percebe-se que a cidade do Rio de Janeiro concentra espacialmente o maior número de oportunidades econômicas entre todas as regiões metropolitanas brasileiras, concentrando três quartos do PIB metropolitano, conformando um núcleo hipertrofiado. Dela deriva uma rede de transportes radial com intenso fluxo em direção à metrópole e uma concentração de serviços urbanos no seu núcleo, transformando-a na metrópole que mais consome tempo dos seus moradores ante as demais.

Verifica-se também uma significativa expansão da mancha urbana metropolitana, notadamente não planejada e marcada por vazios urbanos e ocupações indiscriminadas e espontâneas. Esse movimento proporciona o surgimento de favelas, loteamentos periféricos e outras formas de assentamentos precários e informais, crescentemente localizados em áreas cada vez mais distantes e desequipadas, o que acentua a ausência e dificulta a disponibilização de serviços urbanos e de transporte coletivo.

A desigualdade econômica, social e de acesso a serviços é marcante e, ao mesmo tempo que revela carências sistêmicas em comum, expõe formas mais específicas de iniquidade nos níveis intramunicipais e locais. Aponta, assim, para

17. Posteriormente, o governo do estado desconsiderou as indicações para o Conselho Geral Consultivo, apresentando uma nova listagem de representantes.

a existência de um território significativamente heterogêneo, marcado por ilhas de carência extrema e espaços de alto padrão econômico e de serviços.

A crise econômica e a crise fiscal têm colocado enormes desafios às gestões locais e estadual, que viram sua capacidade de investimento comprometida. Há grandes diferenciais nas capacidades de gestão municipal, assim como na capacidade de arrecadação e investimento. Trata-se de um grande desafio para a gestão metropolitana, particularmente porque não há uma cultura implantada de cooperação entre os municípios.

O diagnóstico, segundo os eixos estratégicos adotados pelo PEDUI, pode ser visualizado a seguir.

2.1.1 Eixo reconfiguração espacial e centralidades urbanas

- Espraiamento da mancha urbana, com acelerada expansão da periferia.
- Infraestrutura radial de transportes, com privilégios ao transporte individual motorizado.
- Carências de infraestrutura urbana, principalmente na periferia metropolitana.
- Forte concentração de empregos e renda na região central e litorânea (Centro, Barra da Tijuca e Niterói).
- Diferentes lógicas de ordenamento territorial adotadas por municípios contíguos.
- Áreas ambientalmente frágeis ainda desprotegidas, sem amparo da legislação.
- Diversas cavas resultantes da extração de areia com impactos negativos ao meio ambiente.
- Necessidade de ampliação de fontes de recursos hídricos para o abastecimento da população.
- Fragilidade dos mecanismos municipais de controle do uso e da ocupação do solo, contribuindo para a expansão das ocupações informais.
- Descompasso entre leis complementares de uso e ocupação do solo e planos diretores, bem como planos diretores defasados em relação aos prazos legais.
- Ausência de planejamento que oriente o crescimento urbano da região metropolitana e os investimentos em infraestrutura.

- Desarticulação do planejamento e gestão de transportes entre estado e municípios, o que contribui para a falta de integração física, operacional e tarifária.

2.1.2 Eixo expansão econômica

- Desequilíbrio e concentração, na capital, de riquezas, empregos, comércio, logística, saneamento, urbanização e equipamentos.
- Baixo aproveitamento de ativos econômicos estratégicos, em especial as baías de Sepetiba e da Guanabara e o aeroporto do Galeão.
- Crise fiscal e econômica e dependência do petróleo (há espaço para novas instalações nos diversos municípios).
- Subutilização do potencial de logística, em especial nos portos de Itaguaí, Rio de Janeiro, Maricá e Niterói, e Arco Metropolitano.
- Subutilização das oportunidades relativas ao complexo da saúde, com potencial no corredor tecnológico já existente e no Complexo de Guaratiba.
- Inovações abaixo do potencial e pouca interação academia/empresariado.
- Baixa qualificação da mão de obra.
- Turismo concentrado na capital e subaproveitado.
- Potencial desperdiçado em relação à economia criativa, com setores subutilizados.
- Potencial agropecuário subutilizado em diversos municípios da região metropolitana.

2.1.3 Eixo valorização do patrimônio natural e cultural

- Falta de reconhecimento do patrimônio material e imaterial (exceto Rio e Niterói).
- Atraso em relação à aplicação de leis de tombamento, à delimitação de áreas de amortecimento de bens tombados, e ao registro de bens imateriais.
- O Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC) não está em constante atualização, pois falta georreferenciamento.
- Necessidade de mitigar problemas relacionados ao aquecimento global.
- Pouca conscientização da população do valor do patrimônio cultural.

2.1.4 Eixo mobilidade

- Tempo de deslocamento excessivo (especialmente para o transporte público).

- Desigualdade intrarregional: municípios periféricos muito dependentes dos mais centrais (Rio e Niterói), e pouco conectados entre si.
- Ciclo vicioso que precisa ser rompido; em função da oferta de empregos e de melhores serviços públicos, as demandas de transporte são majoritariamente para o Centro do Rio de Janeiro.
- Privilégios para o transporte individual, que se torna mais rápido que o coletivo.
- Cobrança excessiva ao usuário de transporte público e necessidade de mais formas de financiamento para o sistema.
- Irracionalidade na distribuição territorial e de horários nas linhas de ônibus (e consequente sobrecarga).
- Ausência de integração institucional: gestão interna, transparência e controle social, integração entre municipalidades e integração metropolitana.
- Necessárias soluções de transportes mais sustentáveis em relação ao meio ambiente.

2.1.5 Eixo habitação e equipamentos sociais

- Elevado *deficit* habitacional quantitativo, com cerca de 400 mil unidades habitacionais (10% dos 4 milhões de domicílios).
- Aproximadamente 520 mil domicílios em aglomerados subnormais já identificados.
- Cerca de 700 mil unidades habitacionais com algum tipo de inadequação (infraestrutura, fundiária e outras).
- Mais de 1 milhão de domicílios estão em ruas sem identificação e/ou sem bueiro/boca de lobo; 665 mil em vias sem pavimentação; cerca de 284 mil com esgoto a céu aberto.
- Ampliação da mancha urbana, cerca de 30 km^2 por ano.
- Produção de moradia social recente não integrada com dinâmica urbana, oportunidades de trabalho, serviços públicos e infraestrutura.
- Demanda por simplificação de normas, procedimentos e assistência técnica para produção habitacional.
- Ausência ou descontinuidade nas fontes de financiamento para políticas habitacionais.
- Ausência de planejamento para situações específicas: idosos, imóveis históricos, moradia no centro.

- Ausência de programas governamentais que aproveitem o grande potencial representado pela autoconstrução habitacional das famílias, financiando-a, orientando-a e racionalizando-a.

2.1.6 Eixo saneamento e resiliência ambiental

- Dos domicílios da região metropolitana, 87% contam com abastecimento de água por rede geral e 10% com poço ou nascente.
- O abastecimento de água por rede geral é muito baixo (até 40% dos domicílios) em municípios da periferia como Maricá, Itaboraí, Magé e Baixada Fluminense.
- Perdas de água acima de 30% em média, chegando a 50% em municípios da Baixada Fluminense.
- Fragilidade da segurança hídrica, dependência excessiva de rio Paraíba do Sul, reservação reduzida.
- Elevado consumo de água *per capita* e desigualdade na distribuição de água disponível.
- Dos domicílios da região metropolitana, 83% contam com coleta de esgoto por rede de esgoto ou pluvial e 7% usam fossa.
- Da população metropolitana, 38,6% não é atendida por rede de coleta de esgoto, e outros 31,4% têm rede de coleta, mas sem tratamento.
- Cobertura da coleta de resíduos sólidos urbanos alcança índices maiores que 90%.
- Lixões de Belford Roxo, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito e Maricá não apresentam processos de remediação.
- Somente sete municípios metropolitanos (Japeri, Magé, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro) possuem coleta seletiva.
- Há concentração de inundações no Rio de Janeiro (canais do Mangue e do Cunha), na Baixada Fluminense (rios Iguaçu-Sarapuí, Estrela e canal de Magé) e em São Gonçalo (rios Alcântara, Imboaçu e Guaxindiba).
- A infraestrutura de macrodrenagem existente não é suficiente para evitar as inundações.
- Os municípios a leste da baía de Guanabara apresentam índices baixos de atendimento por microdrenagem.
- As mudanças climáticas trazem riscos como a intensificação de eventos extremos e o avanço dos oceanos (especialmente na Baixada).

2.1.7 Eixo gestão pública

- Ausência de governança metropolitana formal, com participação dos municípios e sociedade.
- Inexistência de arranjos para atuação conjunta (consórcios intermunicipais, interfederativos e outros).
- Municípios e estado agem para atender a interesses próprios em vez de atuar em conjunto pela RM do Rio de Janeiro.
- Falta de eficiência e transparência na gestão pública, gastos sem planejamento ou base técnica.
- Baixa qualificação do funcionalismo público (especialmente em municípios menores).
- Quadro fiscal do estado e dos municípios não permite a realização de investimentos necessários.
- Municípios com grande dependência das transferências intergovernamentais e necessidade de ampliação de receitas.
- Arrecadação própria dos municípios insuficiente (melhoria dos cadastros imobiliários/multifinalitários).
- Necessidade de fundo metropolitano e parcerias para captar recursos.
- Ausência de articulação com planos diretores, planos setoriais e outros instrumentos de planejamento.

2.2 O planejamento territorial da metrópole

O macrozoneamento está previsto no Estatuto da Metrópole, traduzido na definição de grandes porções territoriais formadas a partir de características urbanísticas, ambientais, sociais e regionais comuns, considerando dois grandes propósitos: o primeiro consiste em identificar as áreas com propósitos comuns da região metropolitana com vistas à pactuação de um padrão de uso e ocupação do solo para toda a região metropolitana, de acordo com sua função predominante proposta no plano.

Numa segunda dimensão, o macrozoneamento busca ainda atender às premissas e aos pontos-chave do plano, como: a promoção de uma polinucleação urbana; a contenção do espraiamento urbano; o adensamento de áreas urbanas junto a centralidades e eixos de mobilidade; a qualificação de áreas urbanas com maior precariedade de infraestrutura e equipamentos sociais; a preservação das áreas ambientais; o desenvolvimento rural e agroecológico; e a promoção do desenvolvimento econômico.

O macrozoneamento apresentado constitui uma proposta de ordenamento do território a ser consensuada com os municípios integrantes da RM do Rio de Janeiro, de modo a orientar as revisões dos planos diretores municipais a partir das diretrizes de interesse comum. Ressalta-se que os municípios, por orientação do Estatuto da Metrópole, deverão adequar os seus instrumentos de planejamento aos interesses e funções comuns metropolitanos.

A proposta de macrozoneamento definida pelo plano constitui parte da estratégia de reconfiguração espacial da metrópole, que contempla diferentes escalas e dimensões de planejamento: a Proposta de Reconfiguração Espacial (PRE), o Programa de Ações Prioritárias, as Macrorregiões ou Macrozonas de Planejamento (MDPs), o Macrozoneamento Metropolitano (MZM), e as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs).

Na PRE estão presentes os elementos conceituais e as referências orientadoras para configuração territorial em cada escala do plano. Essas referências podem ser assim sintetizadas:

a) conter o espraiamento da mancha urbana, buscando a aproximação entre moradia e trabalho, serviços e equipamentos públicos e população;

b) adensar, qualificar e diversificar a ocupação urbana;

c) formatar uma estrutura policêntrica, fortalecer as centralidades secundárias, terciárias e de estruturação do território, e orientar a ocupação ao longo do Arco Metropolitano;

d) valorizar o meio ambiente preservando os ambientes de fragilidade ambiental e as atividades rurais da metrópole;

e) qualificar os espaços já urbanizados carentes de infraestrutura e estimular a ocupação de vazios urbanos em áreas urbanas consolidadas;

f) implantar áreas de atividades econômicas e industriais; e

g) valorizar a orla da baía de Guanabara, entre outros.

2.2.1 As MDPs

As MDPs definem territórios de planejamento, a partir de características de grandes áreas regionais, consistindo na síntese espacial dos diagnósticos do plano, constituindo a base territorial de referência para a construção dos cenários e da visão de futuro do PEDUI, utilizados como suporte inicial visando aos demais macrozoneamentos. Foram definidas cinco grandes áreas de planejamento, segundo suas características e potencialidades, elencadas a seguir.

1) MDP oeste: logística, polos e zonas de processamento industrial.

2) MDP norte: adensamento, compactação, integração e qualificação urbana.
3) MDP dos hipercentros: pesquisa, inovação, tecnologia e serviços complexos.
4) MDP nordeste: desenvolvimento rural, segurança hídrica e alimentar.
5) MDP leste: centro de serviços urbanos do leste metropolitano e cadeia petroquímica.

FIGURA 1
MDPs/RM do Rio de Janeiro



Fonte: Consórcio Quanta-Lerner, 2018.
Obs.: Figura reproduzida cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2.2.2 O MZM

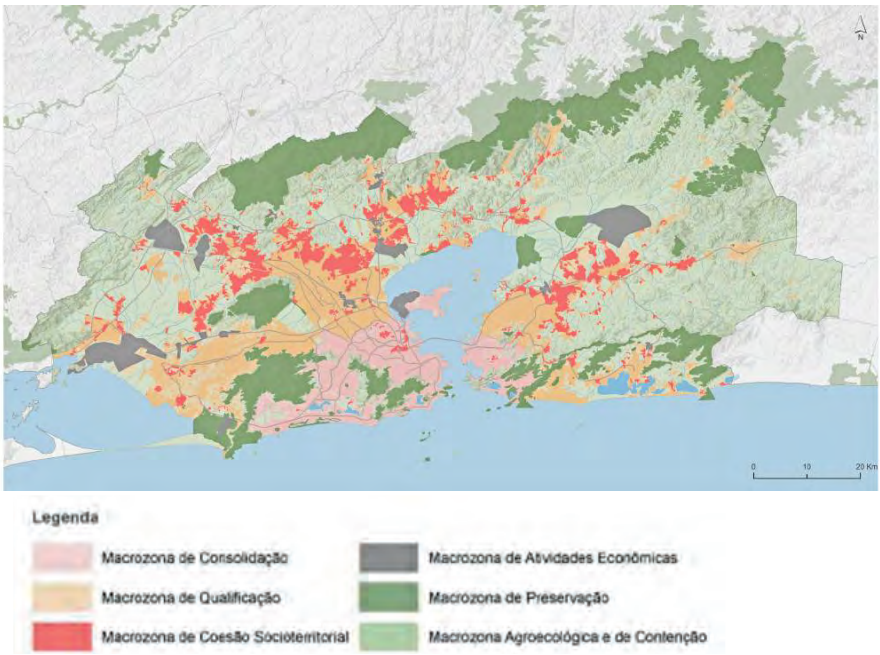
O MZM consiste no instrumento urbanístico demandado pelo Estatuto da Metrópole, que estabelece os elementos orientadores do ordenamento territorial metropolitano, contendo seus principais eixos de expansão e consolidação. Foram definidas as macrozonas a seguir, com suas respectivas características.

- Macrozona de Preservação (MPR): caracterizada pelo conjunto das áreas de proteção integral do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), constitui áreas de grande valor ambiental a serem integralmente protegidas. Nessas unidades de conservação (UCs) serão

permitidos os usos indicados na legislação do setor e nos respectivos planos de manejo.

- Macrozona de Consolidação (MCO): é composta pelas áreas mais adensadas do ponto de vista habitacional e/ou com maior concentração de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Já alcançou um grau básico de urbanização, mas ainda requer qualificação urbanística em algumas regiões, com especial atenção aos aglomerados subnormais.
- Macrozona de Qualificação (MQU): caracteriza-se por apresentar infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos incompletos, podendo ainda haver deficiência de comércio e serviços. Nesta macrozona pretende-se estimular a ocupação qualificada do território, ampliando a urbanização existente e as oportunidades de emprego.
- Macrozona Agroecológica e de Contenção (MAC): predominantemente composta por áreas urbanas de baixíssima densidade, áreas rurais, áreas de transição junto a UCs ambiental e outras áreas em que se pretende desestimular e até mesmo restringir a ocupação urbana. As áreas rurais terão uso predominante voltado às atividades relacionadas com a produção rural, tais como agricultura, pecuária e silvicultura, e a atividades complementares, como o turismo rural e a agroindústria.
- Macrozona de Atividades Econômicas (MAE): são aquelas caraterizadas por apresentar predominantemente usos industriais e de serviços de médio e grande porte, instalações de logística e outras estruturas econômicas de maior vulto, reconhecidas como importantes para a região metropolitana.
- Macrozona de Coesão Socioterritorial (MCS): a macrozona de coesão socioterritorial foi definida levando em consideração os piores níveis de três importantes indicadores compostos (índice de vulnerabilidade social, tipologia intraurbana e índice de desenvolvimento humano – IDH) com o objetivo de identificar as áreas mais vulneráveis nos aspectos socioterritoriais na região metropolitana.

MAPA 1
MZM/RM do Rio de Janeiro



Fonte: Consórcio Quanta-Lerner, 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).

2.2.3 ZIMs

As ZIMs apontam para os territórios onde o interesse metropolitano deveria prevalecer sobre as proposições locais, a partir do qual poderia ser adotado um zoneamento urbanístico específico comum aos municípios envolvidos. Isso demandaria a pactuação com os atores municipais visando à incorporação dessas zonas nos planos diretores locais.

As ZIMs são classificadas em ambientais, urbanas, econômicas e sociais, segundo suas características mais relevantes, estando a elas associadas iniciativas, programas e ações integrados a serem promovidos pelo órgão metropolitano, em parceria com os municípios, para cada território. As ZIMs pressupõem uma decisão comum sobre o uso do território, possibilitando a aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole, de forma articulada com os municípios.

Conforme exposto no quadro 1, foram definidas 25 ZIMs da RM do Rio de Janeiro. Sob um olhar temático-territorial alternativo, essas ZIMs foram sintetizadas em

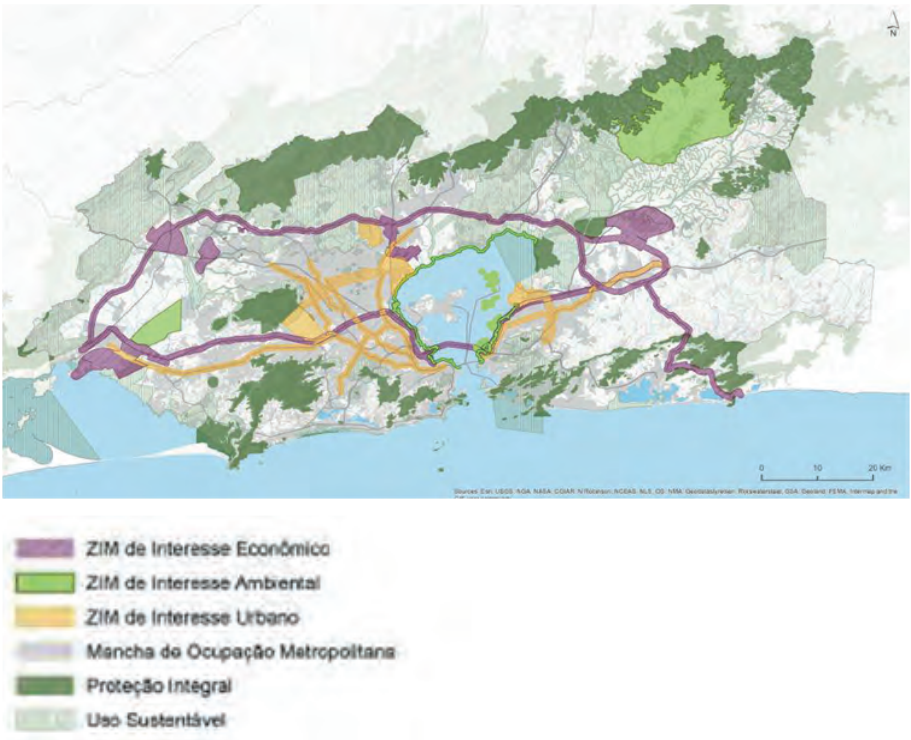
seis tipologias agregadoras, que abordam as dimensões econômica, ambiental, urbana, de ocupação metropolitana, de uso sustentável e de proteção ambiental, apresentadas no mapa 2, que permitem visualizar as superposições e interfaces entre essas dimensões no território da RM do Rio de Janeiro.

QUADRO 1
ZIMs/RM do Rio de Janeiro

ZIM A1	Cavas de Seropédica
ZIM A2	Manancial Guapiaçu
ZIM A3	Sistema Insular da Baía de Guanabara
ZIM A4	Orla da Baía de Guanabara
ZIM A5	Margem dos rios para implantação de cinturão sanitário
ZIM A6	Lagoas e suas margens para implantação de cinturão sanitário
ZIM E1	Arco Metropolitano
ZIM E2	Avenida Brasil/rodovia Mário Covas
ZIM E3	Zona de Interesse Econômico Itaguaí/Santa Cruz
ZIM E4	Zona de Interesse Econômico Seropédica
ZIM E5	Zona de Interesse Econômico Queimados
ZIM E6	Zona de Interesse Econômico Duque de Caxias
ZIM E7	Zona de Interesse Econômico Itaboraí
ZIM E8	Zona de Interesse Econômico – Polo Intermodal de Queimados
ZIM U1	Eixo Transversal Sarapuí
ZIM U2	Orla de Caxias
ZIM U3	Eixo Transversal Alcântara
ZIM U4	Orla de Itaoca
ZIM U5	Eixos de adensamento urbano e habitacional
ZIM U6	Eixo Santa Cruz e Itaguaí
ZIM U7	Gericinó
ZIM U8	Cidade dos Meninos
ZIM U9	Área da Pavuna
ZIM U10	Pontos nodais
ZIM U11	Central do Brasil

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner, 2018.

MAPA 2
ZIMs/RM do Rio de Janeiro



Fonte: Consórcio Quanta-Lerner, 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).

Em suma, a Reconfiguração Espacial Metropolitana (REM), com horizontes de curto, médio e longo prazos, consolida a nova visão sobre a configuração metropolitana proposta pelo plano. Para tanto, leva em consideração as especificidades de cada MDP, as conclusões indicadas nas PREs, as implicações territoriais previstas no MZM, e as características e as propostas para as ZIMs.

2.3 A agenda de futuro do PEDUI

Não nos deteremos aqui no detalhamento da construção dos cenários, da adesão aos objetivos do desenvolvimento sustentável, das matrizes estratégicas, da visão de futuro e do conjunto de iniciativas propostos pelo plano – elementos fartamente tratados no PEDUI e nos seus insumos.[18]

18. Disponíveis em: <https://cutt.ly/yvpxLta>.

Importa ressaltar que da visão estratégica emerge um conjunto de iniciativas, programas e ações do rol de 22 objetivos metropolitanos (OMs) traçados, organizados nos seis Programas de Ações Prioritárias (PAPs). Todos estão atrelados ao território e contemplam 131 iniciativas organizadas por áreas temáticas e reúnem as principais medidas para a implementação do PEDUI, representando um esforço de articulação multissetorial em torno de pontos-chave estratégicos para o desenvolvimento da RM do Rio de Janeiro.

Os PAPs constituem os arranjos programáticos para atendimento dos 22 OMs gerados a partir da visão de futuro estabelecida para a metrópole e abarcam o conjunto de prioridades elencadas nos eixos estruturantes. Os programas foram organizados e aglutinados territorialmente ou por áreas temáticas visando promover a sinergia entre as ações descritas a seguir.

1) O Programa Metrópole Inteligente (PMI) concentra as ações de logística, indústria, pesquisa e inovação, economia criativa, patrimônio cultural, patrimônio ambiental, turismo e cultura.

2) O Programa Metrópole Sustentável (PMS) envolve o apoio às atividades rurais, à coleta e ao tratamento de esgoto sanitário, à preservação e conectividade ambiental, à recuperação de baías e lagoas e à promoção da segurança hídrica.

3) O Programa Equilibrar a Metrópole (PEM) trata do fortalecimento das centralidades nas periferias, nos projetos multifuncionais em eixos transversais, na mobilidade entre centro da periferia e seu entorno, na geração de emprego, nos equipamentos sociais e na contenção do espraiamento urbano.

4) O Programa Habitar a Metrópole (PHM) concentra as ações de saneamento básico, drenagem, urbanização, regularização fundiária, adensamento no entorno das ferrovias, parques, transporte ativo e controle da ocupação no entorno do Arco Metropolitano.

5) O Programa Baía Reinventada (PBR) trata do cinturão de esgotamento sanitário da Baía de Guanabara, da revitalização de portos e paisagens culturais, da outorga de transporte aquaviário, da proteção e conectividade ambiental e da preservação e gerenciamento costeiro da baía.

6) Programa Governar a Metrópole (PGM) foca nas ações de gestão pública e governança metropolitana.

Esse conjunto de programas e iniciativas visa atender aos 22 OMs que consistem no marco estratégico de futuro estabelecido pelo plano.

QUADRO 2
OMs do PEDUI/RM do Rio de Janeiro

OM 1	Fortalecimento e diversificação da base econômica
OM 2	Geração de empregos e atividades econômicas de forma a equilibrar espacialmente a metrópole
OM 3	Desenvolvimento de competências e relações que propiciem bases inovadoras de produção
OM 4	Ampliação da capacidade dos municípios para implementação de uma política habitacional integrada
OM 5	Criação de novas modalidades de intervenções habitacionais no território
OM 6	Geração de novas fontes de recurso para os programas habitacionais
OM 7	Redução da estrutura radial dos deslocamentos metropolitanos
OM 8	Otimização dos recursos em mobilidade
OM 9	Reorientação do uso do transporte individual motorizado
OM 10	Melhoria da qualidade dos deslocamentos
OM 11	Criação de condições para um saneamento ambiental amplo e a integração de ambiente natural e construído, com foco em sua revitalização e valorização
OM 12	Alcançar resiliência e sustentabilidade ambiental
OM 13	Garantir a integridade e a coexistência dos bens do patrimônio natural e cultural da RM do Rio de Janeiro
OM 14	Conciliar as dinâmicas pertinentes ao pleno desenvolvimento metropolitano e as condições de preservação e valorização do patrimônio natural e cultural
OM 15	Promoção da utilização dos bens do patrimônio natural e cultural pela população da RM do Rio de Janeiro
OM 16	Desenvolvimento de rede colaborativa entre os municípios da RM do Rio de Janeiro
OM 17	Melhoria da autonomia (fiscal e gestão) de cada município da RM do Rio de Janeiro
OM 18	Ampliar a qualidade de vida para o cidadão metropolitano
OM 19	Inclusão da sociedade civil organizada no processo decisório de desenvolvimento metropolitano (incluindo formulação, implementação e custeio de políticas públicas)
OM 20	Garantir o acompanhamento do cidadão no processo de avaliações da implementação do PEDUI
OM 21	Garantir espaços de participação (presencial e *web*) e manter a transparência de gastos e ações
OM 22	Promoção de uma estrutura de crescimento racional maximizando o uso da infraestrutura disponível

Fonte: Consórcio Quanta-Lerner, 2018.

3 A ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PEDUI

A estratégia de implementação do PEDUI se baseia nos cenários estabelecidos, de curto, médio e longo prazos, na capacidade de investimento dos municípios da RM do Rio de Janeiro e do estado do Rio de Janeiro, bem como nas ações integradas, organizadas nos PAPs.

A curto prazo, o plano foca na importância do investimento na governança metropolitana e na gestão pública, visto que constituem base fundamental para dar concretude às ações, aperfeiçoando a gestão e formatando as bases legais e institucionais para a formalização das parcerias e promovendo o entendimento político e gerencial. Do ponto de vista da governança metropolitana, trata-se de estabelecer uma institucionalidade que viabilize um processo estável de tomada de decisões, de gestão

compartilhada, de aprovação do próprio Plano Metropolitano e da construção dos arranjos para o financiamento compartilhado de projetos metropolitanos.

O desafio se amplia tendo em vista o cenário de grande restrição orçamentária, o que demanda um esforço coletivo de modernização e o uso eficiente dos instrumentos de planejamento territorial, urbanístico, ambiental e financeiro, envolvendo a produção de insumos e capacitação, o estímulo à copartipação e às parcerias público-privadas (PPPs).

A construção de mecanismos adequados de cooperação e de governança metropolitana ditará a escolha das ações prioritárias e o ritmo da implantação do Plano Metropolitano nas etapas seguintes, sendo de fundamental importância a recuperação fiscal do governo estadual como indutora desse processo.

O plano elenca cinco conjuntos de instrumentos para sua implementação: os arranjos institucionais, os mecanismos de participação, os mecanismos financeiros, a gestão da informática e os ajustes jurídicos.

Os arranjos institucionais e jurídicos se apoiam na Lei Federal de PPPs (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004), e na Lei Federal de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 6 de abril 2005) e seu decreto de regulamentação (Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007), que constituem a base legal de sustentação para parcerias entre os agentes públicos e, destes, com o setor privado.

Os mecanismos de participação se constituem basicamente no arranjo estabelecido para a governança metropolitana, composta pelos conselhos deliberativo – fórum de articulação política e decisório composto pelos 21 prefeitos dos municípios metropolitanos e pelo governador do estado – e consultivo – formado pela sociedade civil organizada, com a responsabilidade de propor ações e acompanhar o planejamento e a gestão metropolitana.

Os mecanismos financeiros abrangem estratégias para o fortalecimento da capacidade de investimento dos municípios, por meio do aprimoramento dos mecanismos de arrecadação, ampliação das transferências intergovernamentais e busca por receitas alternativas. Há de se explorar instrumentos inovadores na ótica financeira para atrair investimentos privados e adotar paradigmas mais sustentáveis para o financiamento de projetos, obras e serviços, utilizando os recursos oriundos de taxas e subsídios cruzados arrecadados em cada setor. A gestão da informática trata da necessidade de integração dos dados municipais e estaduais por meio de um sistema de informações georreferenciadas e atualização da base cadastral imobiliária.

4 O IMPASSE QUANTO AO FUTURO DO PEDUI

Devido a uma decisão posterior à sua elaboração, se fará necessária a revisão do PEDUI, de forma que não seria adequado classificá-lo como efetivamente concluído. Isso se deve ao fato de que a elaboração do plano considerou como integrantes da RM do Rio de Janeiro os 21 municípios relacionados no Projeto de Lei Complementar nº 10/2015 encaminhado pelo Executivo, que dispunha sobre a composição, organização e gestão da RM do Rio de Janeiro.

O Projeto de Lei Complementar nº 10/2015 começou a tramitar na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj) em setembro de 2015, tendo obtido parecer favorável de todas as comissões até março de 2016. Entretanto, na sessão ordinária realizada em 7 de junho de 2016, o projeto foi retirado da ordem do dia, só retornando à pauta dois anos depois.[19]

Quando da sua votação na Alerj, foi acordada entre os parlamentares a inclusão de mais um município na região metropolitana, Petrópolis, que não havia sido incluído na elaboração do PEDUI. Não obstante possuir um fluxo de relações com a capital, importa destacar que o governo do estado argumentou contra a inclusão do município no PEDUI e na lei, dada a impossibilidade físico-territorial de sua conurbação com o tecido metropolitano – visto que essa municipalidade se situa no alto da serra, de forma que sua inserção na região metropolitana se deveu mais à pactuação política do que a decisões de ordem técnica.

Assim, segundo a Lei Complementar nº 184, de 27 de dezembro de 2018 (originada do Projeto de Lei Complementar nº 10/2015), a RM do Rio de Janeiro possui atualmente 22 municípios, tornando necessário incluir Petrópolis nos estudos, nos projetos e no PEDUI.

Buscando contornar essa situação, a equipe do Grupo Executivo de Gestão Metropolitana começou a desenvolver, em parceria com a prefeitura de Petrópolis, um apêndice sobre o município para buscar viabilizar sua inclusão no PEDUI. Foi realizada em agosto uma oficina em Petrópolis com a participação de técnicos de diferentes secretarias municipais e representantes do Legislativo municipal e de entidades como o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), o Instituto Estadual do Patrimônio Artístico e Cultural (Inepac) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), além de representantes da sociedade civil organizada. Entretanto, não há informação sobre as perspectivas de sua atualização, nem se um encarte específico sobre o município seria suficiente para complementar adequadamente o plano.

Certamente isso não inviabiliza grande parte do que já foi elaborado. Entretanto, há que se relatar não só a necessidade de realizar estudos sobre o

19. Disponível em: <https://cutt.ly/9vsCmvz>.

município de Petrópolis, mas de identificar todos os elos faltantes na sua relação com o conjunto metropolitano e suas redes de interação, inclusive podendo afetar o macrozoneamento estabelecido, o que demandaria uma revisão mais estrutural no plano existente, de forma que não é possível considerar que o plano esteja totalmente concluído.

Essa situação demonstra que a demora na tramitação do projeto de lei que estabelecia a composição da região metropolitana e os parâmetros para a elaboração do PEDUI, frente ao esforço do Executivo em elaborar rapidamente o Plano Metropolitano antes mesmo da lei aprovada, acabaram produzindo essa incompatibilidade.

O plano foi concluído em junho de 2018, mas o projeto de lei do PEDUI não foi encaminhado à Assembleia Legislativa, dada a prioridade conferida à aprovação da nova legislação metropolitana antes do término do ano legislativo, em meio a uma crise política de grandes dimensões.[20] De fato, o Projeto de Lei Complementar nº 10/2015 foi colocado em votação e aprovado no dia 19 de dezembro de 2018, sendo sancionado em 27 de dezembro de 2018, transformando-se na Lei Complementar nº 184.

Em sequência, ocorreu a troca de governo, havendo a necessidade natural da nova gestão de se a apropriar da questão, o que demanda tempo. Em decorrência das alterações promovidas no projeto de lei original, seria temerário encaminhar um projeto de lei no atual momento sem as adequações necessárias no plano, uma vez que seria muito difícil para a Alerj aprovar um plano que não contempla um dos municípios que compõem a região metropolitana, cuja inclusão foi definida justamente por aquela casa legislativa. Assim, para que seja encaminhado o Plano Metropolitano à votação, seria necessário incluir Petrópolis nos estudos, nos projetos e no PEDUI.

Tendo em vista a necessidade de revisão do plano e o *timing* de implementação do ente Executivo metropolitano, não seria possível prever quando ocorreria o encaminhamento do projeto de lei do PEDUI à Alerj, tampouco quando os instrumentos de planejamento e propostas poderão ser implementados.

5 A COMPATIBILIZAÇÃO DO PEDUI COM OS PLANOS DIRETORES

O art. 10, § 3º, do Estatuto da Metrópole, prevê que os planos diretores dos municípios que integram as regiões metropolitanas deverão ser revistos após a aprovação do PEDUI nas respectivas assembleias legislativas, no intuito de

20. No dia 29 de novembro de 2018 o governador foi preso no exercício do mandato, assim como dez deputados estaduais acusados de corrupção, além do procurador-geral de Justiça do estado e cinco (dos sete) conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

adequá-los ao Plano Metropolitano. Verifica-se que ainda não foi adotada uma estratégia de compatibilização dos planos diretores municipais, visto que a equipe esteve envolvida na elaboração do PEDUI e na votação do projeto de lei de criação do ente metropolitano.

Ademais, enfraqueceria essa iniciativa o fato de o PEDUI não ter sido transformado em lei, permanecendo atualmente como um estudo de referência. Certamente há o temor dos municípios que estão em fase de revisão de seus planos diretores incorporarem elementos do PEDUI, visto que este poderá ser ainda alterado e afetar os planos já elaborados.

Especificamente em relação à capital, conforme previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.267/2001), que prevê a necessidade de revisão do plano diretor municipal a cada dez anos, o plano do Rio de Janeiro, aprovado em 2011 (Lei Complementar Municipal nº 111/2011), está próximo do fim de sua vigência, demandando atualização. Corroborando essa necessidade, o parágrafo único do art. 1º da própria lei que instituiu o plano da capital também prevê que o plano diretor da cidade do Rio de Janeiro será avaliado a cada cinco anos e revisto a cada dez, o que acarreta uma pressão ainda maior pela sua revisão.

O município conta com uma estrutura específica para tratar do monitoramento e da elaboração dos planos diretores, o Comitê Técnico de Acompanhamento do Plano Diretor (CTPD), instituído em 2012,[21] atendendo ao estabelecido pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e pelo Plano Diretor (Lei Complementar nº 111/2011).

Essa estrutura integra agentes setoriais de planejamento e execução da administração direta e indireta do município relacionados ao desenvolvimento urbano e ambiental. O comitê, coordenado pela Coordenadoria Geral de Planejamento Urbano, da Secretaria Municipal de Urbanismo, tem como função desenvolver e monitorar a aplicação das diretrizes e políticas setoriais previstas pelo plano diretor, subsidiar a elaboração do PPA (compatibilizando-o com as prioridades do plano diretor), monitorar os resultados da implementação do plano e elaborar os planos diretores.

A governança do plano diretor perpassa várias instâncias, como o CTPD, o Conselho Municipal de Política Urbana (Compur),[22] o Comitê Deliberativo Governamental de Desenvolvimento Urbano (CGDU), composto pelo prefeito e pelos demais órgãos municipais, bem como pela Câmara de Vereadores,

21. Regulamentado pelo Decreto Municipal nº 35.652, de 22 de maio de 2012.

22. O Compur foi criado pela Lei nº 3.957/2005, atuando como órgão participativo e consultivo do poder público municipal no tocante ao desenvolvimento urbano. O Compur é vinculado à Secretaria Municipal de Urbanismo, que o preside, sendo constituído por: quatro entidades profissionais afins ao planejamento urbano; quatro entidades empresariais; quatro entidades comunitárias; Câmara Municipal; e treze órgãos municipais.

responsável pela aprovação do plano. As instâncias participativas no processo se dão pela presença de representantes da sociedade civil no Compur, pela oitiva da sociedade por meio de audiências públicas e de uma plataforma colaborativa para recebimento de críticas e sugestões, e, por fim, pela discussão em uma conferência das cidades.

A partir das ações do CTPD, desde janeiro de 2018 foram iniciados os trabalhos de revisão do plano diretor. A interface com a temática metropolitana foi constituída por meio do convite aos representantes da Câmara Metropolitana para exporem os estudos em curso nas reuniões do comitê e também pelo intercâmbio de informações. Consta nas apresentações da prefeitura que uma das escalas previstas no plano é a metropolitana, e que um dos insumos utilizados na sua realização tem sido o PEDUI da RM do Rio de Janeiro.

Um exemplo das dificuldades em relação aos diferentes tempos de preparação e aprovação de instrumentos de planejamento é a questão da mobilidade, uma vez que recentemente a prefeitura da capital instituiu o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável do Município do Rio de Janeiro (PMUS-Rio),[23] não havendo indicativo de que tenha sido elaborado em consonância com o PEDUI.

O plano de mobilidade da capital foi elaborado ao longo de 2015, passando por um processo de consulta por meio de plataformas *on-line* e oficinas presenciais, e debatido no Fórum Permanente de Desenvolvimento Estratégico do Estado em 2015 e no Compur em 2016, mas só sancionado em 2019.

O plano prevê a necessidade de promover a conexão e a integração entre as redes de transporte e as redes de mobilidade da RM do Rio de Janeiro e estabelece a obrigação de a prefeitura operacionalizar, no âmbito municipal, a execução das políticas federal, estadual e metropolitana para a mobilidade urbana sustentável. Entretanto, não há menção quanto à observância dos parâmetros dispostos no PEDUI.

Apesar de o PEDUI ainda não ter sido convertido em lei, é nítido o esforço dos técnicos e da coordenação da prefeitura da capital em aproveitar ao máximo os elementos presentes no PEDUI. Contudo, somente após a conclusão do plano diretor, em 2020, será possível verificar seu efetivo grau de adesão ao atual PEDUI. Pode-se citar como exemplo a questão do macrozoneamento, ainda em fase de definição, não sendo possível ainda aferir sua compatibilidade.

Por parte do governo do estado, é importante considerar que foram utilizados na elaboração do PEDUI vários dados e insumos produzidos pelo município, especialmente por meio do Instituto Pereira Passos (IPP). O IPP é um órgão de excelência no tratamento de informações municipais, de forma que

23. Decreto Rio nº 45.781, de 3 de abril de 2019.

ambos os planos contam com uma massa crítica considerável de informações comuns, sobretudo considerando o peso, a centralidade e a dimensão territorial da capital na RM do Rio de Janeiro.

À exceção da troca de informações e da participação da equipe em reuniões do comitê da capital, não foi possível verificar a existência de outros mecanismos de colaboração ou incentivo estaduais na busca de convergência do plano diretor ao PEDUI. O processo de revisão do plano diretor encontra-se em fase de discussões com a sociedade, e não contempla explicitamente o estabelecido no PEDUI, particularmente devido aos diferentes *timing* de cada processo.

Considerando o estágio atual do PEDUI e da implantação da entidade metropolitana, ainda não foram iniciados os processos de capacitação e apoio aos municípios para promover a necessária adaptação dos seus planos diretores ao Plano Metropolitano, não sendo possível prever quando ocorrerá essa compatibilização. O fato de o PEDUI não ter sido encaminhado para votação e ser sancionado pela Alerj torna difícil a busca da integração, visto que o plano não pode ser tomado como referência legal, constituindo-se referência técnica que não produz efeitos de vinculação normativa.

Não foi realizado ainda qualquer trabalho buscando sobrepor o zoneamento metropolitano aos zoneamentos estabelecidos nos planos diretores, de forma que não é possível ainda identificar a presença de eventuais conflitos em relação ao planejamento do uso do solo na RM do Rio de Janeiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Depois de muito tempo ausente da agenda política do estado, nos últimos anos ocorreram avanços importantes no tema, que culminaram na institucionalização da nova composição, organização e estrutura de governança de sua região metropolitana e na elaboração do Plano Metropolitano. Apesar de o PEDUI ter sido concluído em junho de 2018, o projeto de lei do plano não foi encaminhado à Alerj, dada a prioridade conferida à aprovação da nova legislação metropolitana antes do término do ano legislativo, ocasião em que foi votada e sancionada a Lei Complementar nº 184.

A recente troca de gestão no governo estadual demanda uma fase de apropriação do tema pela nova administração, no intuito de adequar os aparatos de gestão e promover a repactuação política. A Lei Complementar nº 184 é muito recente, de 27 de dezembro de 2018, e sancionada nos últimos dias do mandato da gestão anterior, o que promoveu, momentaneamente, um período de indefinição quanto aos destinos dessa política.

Assim, em substituição ao extinto Grupo Executivo de Gestão Metropolitana, o novo órgão executivo da região metropolitana[24] – o Instituto Rio Metrópole (IRM) – foi efetivamente instalado apenas em dezembro de 2019, ocasião em que foi publicado seu regimento interno, tendo seu presidente sido nomeado em janeiro de 2020.[25]

Até o momento foram realizadas quatro reuniões do Conselho Deliberativo, que trataram da posse dos seus membros, da nomeação e aprovação do presidente e diretores do IRM, da aprovação do Regimento Interno do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo, da aprovação do Regulamento do IRM e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, da criação de comitês técnicos intersetoriais, dos debates acerca da mobilidade metropolitana e da modelagem de concessão dos serviços públicos de saneamento da empresa estadual, a Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae), que atua na maior parte dos municípios da RM do Rio de Janeiro. Só foi possível identificar a ocorrência de uma reunião do Conselho Consultivo. As atas das reuniões são demasiadamente concisas, e apesar de ter havido menção ao PEDUI em uma delas não consta que tenha sido debatida a necessidade de sua atualização e seu encaminhamento à Alerj.

Em virtude das alterações promovidas pelo Legislativo na composição dos municípios da região metropolitana em relação ao projeto de lei original, seria temerário o encaminhamento de um projeto de lei no atual momento sem as adequações necessárias no plano, uma vez que seria muito difícil sua aprovação sem contemplar a totalidade dos municípios que compõem a região metropolitana. Assim, para que seja encaminhado o Plano Metropolitano à votação, seria necessário adequá-lo visando à inclusão de Petrópolis nos estudos, nos projetos e no PEDUI. É importante ressaltar que, para se configurar a gestão plena numa região metropolitana, o PDUI deverá ser aprovado mediante lei estadual, conforme obrigatoriedade contida no *caput* do art. 10 e no inciso III do art. 2º do Estatuto da Metrópole (alínea c).

Tendo em vista a necessidade de revisão do plano, e considerando o estágio atual de implementação do ente Executivo metropolitano e da necessidade de alocação de recursos num momento de grande contenção de despesas, não seria possível prever quando será encaminhado o projeto de lei do PEDUI à Alerj, tampouco quando os instrumentos de planejamento e propostas poderão ser implementados.

24. Decreto nº 46.893, de 23 de dezembro de 2019.
25. Disponível em: <http://www.irm.rj.gov.br/publicacoes/Nomeacao-do-Presidente-do-IRM-Bernardo-Santoro.pdf>.

No caso da RM do Rio de Janeiro, a decisão de elaborar o plano antes mesmo da criação da instância executiva e decisória metropolitana partiu do Executivo estadual, o que potencializou vários riscos, como a inclusão de um novo município não previsto inicialmente na sua formulação. Apesar de a elaboração do PEDUI ter mobilizado vários atores, ainda carece da chancela da governança metropolitana, que só foi legalmente constituída após a conclusão do plano.

A gestão metropolitana demanda um arranjo político complexo, que envolve acordos no âmbito do Legislativo e Executivo estadual e entre instâncias executivas municipais, tarefa bastante complexa. São dois poderes (Legislativo e Executivo) com lógicas diferentes de atuação e dois tipos de entes diferentes da Federação, que deverão articular-se.

Especificamente no caso do PEDUI da RM do Rio de Janeiro, estabelece-se uma armadilha político-institucional no processo decisório dentro da nossa estrutura federativa, dada a obrigatoriedade da sua aprovação pela Alerj. O projeto de lei do PEDUI deve ser de iniciativa do Executivo estadual, que, no entanto, poderá ser emendado e alterado pela Alerj. Assim, mesmo que fosse aprovado no Conselho Deliberativo Metropolitano, portanto, pactuado por todos os prefeitos da região metropolitana e pelo governador, o resultado da votação legislativa pode vir a alterar esse plano, criando um problema de governança.

O estatuto, ao buscar equiparar a lógica de um PDUI a de um plano diretor municipal, apesar de ter escalas e envolver atores completamente distintos, acaba por criar uma espécie de bicameralismo, com duas instâncias diferentes devendo deliberar sobre uma mesma proposta, o Conselho Deliberativo Metropolitano e a Alerj. Entretanto, há um agravante: nesse caso, há uma enorme desigualdade de forças, visto que uma lei estadual é hierarquicamente superior, do ponto de vista legal, às decisões do conselho, obrigando toda a estrutura de governança metropolitana a se submeter à decisão do Legislativo estadual.

Além disso, nem sempre a visão da Alerj será a mesma dos gestores municipais que deverão implementá-lo e adaptá-lo às suas realidades e ainda colaborar financeiramente para sua execução. A ideia de que um PDUI deva ser aprovado por meio de uma lei, particularmente se este for muito detalhado, poderá criar este tipo de dificuldade, cabendo a reflexão sobre a real necessidade em submetê-lo a este crivo. Alternativamente poder-se-ia submeter ao Legislativo apenas aquelas matérias em que a viabilização de um determinado instrumento dependa de previsão legal, delegando-se a atribuição de sua aprovação à instância deliberativa metropolitana.

A aprovação da lei de criação da RM do Rio de Janeiro, a institucionalização dos aparatos de governança e a elaboração do PEDUI constituem avanços importantes para a retomada das ações de âmbito metropolitano no estado, após

muitas décadas de abandono desta questão central para a vida da maior parte da população fluminense. Entretanto, a agudização da crise econômica do país e, em especial, da economia fluminense, e a severa crise fiscal vivenciada pelo governo estadual desde o início desta década, poderão limitar sobremaneira o alcance de tais instrumentos, tal qual ocorrido em situações anteriores.

Parte desta dificuldade de negociação se origina na própria legislação eleitoral, visto que o calendário eleitoral não é coincidente entre, de um lado, a escolha de governadores e deputados, e, de outro, vereadores e prefeitos, cujas eleições ocorrem com uma diferença de dois anos entre elas. Considerando que o novo prefeito ou novo governador demore cerca de um ano para assumir na plenitude suas gestões, a janela temporal de efetivo entendimento mostra-se bastante limitada, salvo nos casos de um ou outro serem reeleitos para um novo mandato. Essa sucessão de atores diferentes pode criar grandes limitações quanto à estabilidade dos processos decisórios.

Essa questão só poderá ser superada pela emergência de um novo grau de maturidade política, em que os gestores assumissem compromissos com políticas de estado e não de governo, dando continuidade a processos movidos por seus antecessores. Dada a dificuldade da sua ocorrência, seria necessário que a agência metropolitana fosse dotada de alta capacidade institucional para poder atuar de forma consistente ao longo do tempo, que o Conselho Consultivo fosse efetivamente representativo da sociedade e que as decisões fossem firmemente ancoradas em resoluções do Conselho Deliberativo com cláusulas de mais difícil reversão e penalidades em caso de descumprimento. Para a implementação das decisões e dos projetos, seria necessário produzir os estímulos necessários à participação e colaboração dos atores envolvidos e prover financiamento permanente para o fundo metropolitano, à luz do que está previsto na proposta de concessão dos serviços de saneamento.[26]

Diante da crise fiscal do estado, e sem poder contar com forte apoio federal, que atualmente está focado no seu próprio ajuste fiscal, muito do que poderá ser feito na região metropolitana dependerá da atuação coletiva dos municípios da região, que têm pouco acúmulo histórico de colaboração, e de parcerias com o setor privado, caso se mantenha hegemônica a visão reducionista do papel indutor do setor público nos processos de desenvolvimento.

26. Segundo a ata da reunião do Conselho Deliberativo realizada em 12 de fevereiro de 2020, o percentual previsto de distribuição dos valores resultantes da concessão no art. 10 da minuta de Resolução nº 5/2020 passaria a ser assim distribuído: 80% para o estado do Rio de Janeiro, 15% para os municípios da RM do Rio de Janeiro e 5% para o Instituto Rio Metrópole através do Fundo de Desenvolvimento da Região de Metropolitana e que o excedente do valor inicial projetado da outorga fixa seria compartilhado em 50% para o estado e 50% para os municípios.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CASA FLUMINENSE. Governador exclui representantes da sociedade civil do Conselho Consultivo da Câmara Metropolitana. **Casa Fluminense**, Rio de Janeiro, 20 set. 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/fvfE6Ds>. Acesso em: 25 set. 2019.

COHN, Amélia. **Crise regional e planejamento**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

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

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

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Plano do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2007.

_____. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS)**. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Termos de referência para a reestruturação urbana de áreas no entorno da estação de Queimados**: TOD Queimados. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2013.

_____. **Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDTU/RMRJ)**. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2012/2013.

_____. **Plano Estratégico de Logística e Cargas (Pelc/RJ 2045)**. Rio de Janeiro: Governo do Estado Rio de Janeiro, 2017.

CAPÍTULO 12

REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIO CUIABÁ: EM BUSCA DE RESPOSTAS AO ESTATUTO DA METRÓPOLE

Alberto Costa Lopes[1]

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui um relato sobre o ciclo de elaboração, aprovação e início da implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá), no estado de Mato Grosso, em atenção ao disposto no Estatuto da Metrópole (EM), de 2015. O período coberto vai de julho de 2016 até o início de 2020.

A seção 2 deste capítulo procura fazer um resumo dos antecedentes da gestão metropolitana na região com o objetivo de contextualizar o trabalho no estado da arte do assunto tal como encontrado em meados de 2016. A seção 3 trata dos processos de elaboração e de aprovação do plano metropolitano, oferecendo ainda uma visão geral da estrutura e das propostas do plano, com destaque para os programas temáticos e seus respectivos componentes e o arranjo institucional de gestão criado. A seção 4 relata, em primeiro lugar, as tentativas de reenquadramento do órgão responsável pela gestão das funções públicas de interesse comum (FPICs) na estrutura administrativa do governo do estado de Mato Grosso, já então com nova equipe eleita. Em seguida, resumem-se as primeiras tentativas de resposta ao plano a partir de 2019-2020, com base em um trabalho elaborado pela nova equipe do governo estadual a cargo do assunto. Finalmente, a quinta seção registra algumas reflexões gerais sobre o processo vivido e também sobre algumas questões diretamente relacionadas aos desafios da gestão metropolitana no Brasil.

Houve o propósito de que o texto assumisse mais um caráter documental do que analítico, pensando-se na utilidade dos registros feitos aqui para a pesquisa primária sobre a questão metropolitana no país. Um apêndice indexa a evolução da legislação estadual em assuntos metropolitanos na região. Cabe ainda informar

1. Coordenador de projetos da Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam); e coordenador técnico da equipe de elaboração do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá. *E-mail*: <al.lopppes@gmail.com>.

que um livro com o conteúdo do plano metropolitano está publicado para consultas mais detalhadas dos interessados, conforme citado nas referências.

2 NOTAS SOBRE ANTECEDENTES DA GESTÃO METROPOLITANA NA REGIÃO

A RM do Vale do Rio Cuiabá, no estado de Mato Grosso, Centro-Oeste do Brasil, encontra-se instituída como figura de planejamento e gestão governamental pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 359, de 27 de maio de 2009. Essa LCE, por sua vez, teve como base outro ato legal anterior, a LCE nº 340, de 17 de dezembro de 2008, que havia estabelecido regras e princípios gerais atualizados sobre o assunto no estado.

O processo legislativo e institucional sobre o assunto é relativamente recente, tendo iniciado com a criação, em 1993, da figura do aglomerado urbano original formado apenas por Cuiabá e Várzea Grande. Vale lembrar que o marco legal e as primeiras iniciativas oficiais de planejamento e gestão metropolitana no Brasil datam da virada da década de 1960 para a década de 1970, quando foram instituídas as nove primeiras regiões metropolitanas no Brasil. A RM do Vale do Rio Cuiabá, longe das áreas de ocupação mais antigas e dinâmicas da urbanização brasileira, acabaria experimentando um processo geográfico mais retardatário de metropolização.

Na fase mais recente, a transformação do aglomerado urbano em região metropolitana foi acompanhada pela incorporação de mais dois municípios (Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio de Leverger), por força da LCE nº 359/2009. Posteriormente, a LCE nº 577/2016 promoveu outros dois municípios (Acorizal e Chapada dos Guimarães) da condição de pertencentes ao entorno metropolitano a integrantes da região metropolitana. A RM do Vale do Rio Cuiabá é hoje integrada então por seis municípios, enquanto sete outros integram o chamado entorno metropolitano. Aqueles seis municípios somam hoje uma população que poderá atingir, talvez já no censo demográfico de 2022, 1 milhão de habitantes, majoritariamente concentrados nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande. De todo modo, todos os seis municípios possuem grandes extensões territoriais, o que sugere que os espaços não urbanos tendem a exigir políticas integradas com os espaços urbanos.

A evolução dessa formação territorial e institucional foi gerando arranjos de gestão que sofreram alterações em função de contextos geográficos e político-institucionais de época. A fase pioneira do planejamento e da gestão metropolitana na região, desde a criação do aglomerado urbano de Cuiabá e Várzea Grande, no entanto, não chegou a consolidar um ambiente institucional de mínima continuidade de políticas e ações e capaz de resistir às transições dos mandatos político-administrativos de governo. Não chegou a se formar na região um imaginário pedagógico sobre a natureza e o desafio da questão metropolitana e da agenda pública dela derivada. Tampouco se logrou experimentar práticas cooperativas sistemáticas de governo, sejam horizontais, entre os municípios, sejam interfederativas, entre os municípios e o estado.

No entanto, vale observar que, do ponto de vista estritamente formal da estrutura legal e do respectivo desenho institucional da gestão metropolitana na região, o advento da lei federal que instituiu o EM, em janeiro de 2015, encontrou no marco legal estadual então vigente algumas referências que puderam ser aproveitadas e aperfeiçoadas nos anos seguintes.

Cabe observar que, diferentemente da maioria das regiões metropolitanas do Brasil – que vieram a ser nomeadas pela sua cidade mais dinâmica ou importante, muitas vezes uma capital de estado, como Cuiabá –, a RM do Vale do Rio Cuiabá, foi nomeada pela figura geográfica e estruturante do vale do rio que abriga todos os municípios que a compõem. Esse critério de nomeação das regiões metropolitanas no Brasil, defendido em trabalho publicado por este autor na literatura especializada no assunto, tem um significado simbólico por não refletir uma suposta subordinação do conjunto dos municípios à cidade central – busca, na verdade, superar a noção de centro e periferia. No cenário institucional de cooperação em equilíbrio federativo e de representação de todos os municípios junto ao estado enunciado no EM, esse critério de nomeação das regiões metropolitanas tende a se mostrar mais motivador para os municípios de menor ascendência no ambiente de gestão.

Outra observação importante é que o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), tal como nomeado na Lei Federal nº 13.089/2015 (EM), foi identificado e aprovado na legislação do estado de Mato Grosso como PDDI, pautando-se igualmente por aquele marco legal federal. De todo modo, no nosso entendimento, essa diferença sutil observada na definição do nome do plano dessa região metropolitana do vale mato-grossense em relação ao nome definido no EM acabou por enfatizar o conceito de desenvolvimento indiferenciado em todo o território urbano e não urbano implicado nos seis municípios. Afinal, pelo menos na esfera local, os planos diretores municipais também estão obrigados a cobrir todo o território dos municípios. Um resumo da evolução da legislação estadual no assunto é apresentado no apêndice.

3 ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO PLANO METROPOLITANO

3.1 Principais aspectos do processo de elaboração e aprovação do plano metropolitano

3.1.1 O processo de elaboração do plano metropolitano

Antes de tudo, é preciso registrar que, segundo apurado localmente, a elaboração do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá vigente desde dezembro de 2018 foi de iniciativa da atuante Procuradoria de Urbanismo e Meio Ambiente do Ministério Público do Estado de Mato Grosso (MPMT). Em 2012 – antes, portanto, do

advento do EM, aprovado em 2015 –, uma iniciativa do governo do estado, de elaborar um plano metropolitano para a região, contratando uma empresa privada, havia sido interrompida, gerando estudos, mas sem chegar a gerar as propostas esperadas para constituir um ato legal.

Aprovado o EM, em janeiro de 2015, sem que a nova administração do governo do estado reagisse para o cumprimento do prazo legal a fim de elaborar o plano metropolitano, pelo menos no tempo que o MPMT avaliou como razoável para o esperado da administração pública, a procuradoria cuidou de pautar o assunto junto ao Executivo estadual. Vale registrar, desde já, que essa procuradoria acabou por acompanhar vivamente todo o processo do plano, tanto junto ao órgão metropolitano então responsável (Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá – Agem/VRC) quanto nas diversas reuniões e audiências públicas realizadas, enviando pessoal qualificado para esses atos públicos na capital e em todos os demais municípios da região.

O processo de contratação foi realizado por meio de processo licitatório do tipo técnica e preço. Elaboradas as peças necessárias ao lançamento da concorrência pública (edital e seu respectivo Termo de Referência – TR), a publicação desse ato administrativo ocorreu em 26 de abril de 2016, assim registrado oficialmente:

- Edital de Concorrência Pública nº 1/2016/Agem/VRC;
- Processo nº 15/2015/Agem/VRC; e
- data da abertura e julgamento das propostas: 24 de junho de 2016.

O Ibam foi o vencedor do certame, iniciando os trabalhos no final do mês de julho de 2016. O ciclo desse trabalho da consultoria, previsto em contrato para ser executado em onze meses, acabou finalizado em julho de 2018, totalizando aproximadamente 24 meses, apoiado em aditivos justificados pelas exigências do tempo local e pela decisão de consolidar o processo e os resultados do trabalho num livro não previsto no contrato original.

De fato, o tempo de consultoria não costuma corresponder ao tempo local. A experiência mostra que há sempre uma estimativa de tempo para execução desse tipo de trabalho contratado que não corresponde à capacidade de respostas locais às diversas demandas dos trabalhos. O tempo necessário ao processo participativo, particularmente, mas não só ele, tende a exigir a extensão dos prazos contratuais. No mesmo sentido, a previsão de prazos curtos pelos contratantes busca justificar orçamentos menores ante as dificuldades financeiras conhecidas do setor público no Brasil. A nosso ver, de fato o que ocorre é uma confusão entre tempo de orçamento, avaliado como se o curso

do trabalho pudesse seguir compacto e sem interrupções, e tempo de execução, alargado em função do tempo e de exigências locais.

O último ato público de encerramento do trabalho foi realizado no dia 5 de julho de 2018, no Palácio Payaguás, sede do governo estadual, com o lançamento do livro *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá*. A lei que instituiu o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá foi aprovada e publicada no *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso* no dia 27 de dezembro de 2018.

Escopo geral do trabalho

O objeto e a justificativa da elaboração do plano metropolitano foram assim definidos no TR *Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá)*, contendo diretrizes para o seu planejamento de curto, médio e longo prazos (dez anos),[2] definindo o conjunto de grandes linhas de ações voltadas à promoção do desenvolvimento sustentável da RM do Vale do Rio Cuiabá, visando à unidade territorial, a redução de desigualdades entre os municípios (itens 5 e 6 do TR).

Para efeitos da elaboração do plano metropolitano, as FPICs foram assim definidas no item 8 do TR, referindo-se às disposições da LCE nº 359/2009:

- desenvolvimento econômico e social;
- planejamento do uso e ocupação do solo;
- acessibilidade e mobilidade;
- preservação e conservação do meio ambiente;
- saneamento ambiental; e
- desenvolvimento urbano e políticas setoriais.

As FPICs, por sua vez, foram traduzidas nos seguintes eixos aglutinadores (ou estruturadores):

- eixo I – economia regional, desenvolvimento econômico e social, desenvolvimento urbano (item 10.1.6 do TR) e políticas setoriais (habitação, saúde, educação, segurança, lazer, turismo, esporte – nota do anexo I do TR);
- eixo II – planejamento do uso e ocupação do solo, acessibilidade, mobilidade urbana, transporte e logística (anexo VI do TR); e
- eixo III – planejamento e meio ambiente, preservação e conservação do meio ambiente, saneamento ambiental e resíduos sólidos.

2. Conforme art. 11 do EM, disponível em: <https://cutt.ly/CvUoncJ>.

Requisitos metodológicos[3]

- Compatibilização entre planos, projetos e legislações relacionados aos temas nas esferas municipais, estadual e federal.
- Utilização de dados secundários, estudos, levantamentos e planos oficiais e/ou de reconhecida confiabilidade.
- Coleta de informações em visitas técnicas aos municípios e órgãos do governo estadual e federal, relacionados ao planejamento e à execução das FPICs.
- Utilização de metodologias consagradas para realização de cenários e projeções relacionados aos temas de interesse comum.
- Proposição de planos, programas e ações para curto, médio e longo prazos (dez anos – art. 11 do EM).
- Abordagem (democrática e inclusiva) específica para os processos participativos e de apoio à gestão pública visando obter melhores resultados no envolvimento dos atores do processo, quais sejam: gestores públicos, sociedade civil organizada, Ministério Público e população geral (item 6).
- Reuniões com órgãos do governo estadual, legislativos e representantes das administrações municipais mais gestores públicos, sociedade civil organizada, Ministério Público e população em geral.
- Georreferenciamento de dados, diagnósticos e prognósticos.

Compatibilizações do PDDI com (*pelo menos*):

- planos diretores municipais;
- planos setoriais municipais;
- planos, programas e ações do governo federal em execução na RM do Vale do Rio Cuiabá;
- projetos estruturadores do governo do estado, com ações no âmbito da RM do Vale do Rio Cuiabá;
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG);
- legislações em vigor, relativas ao arranjo institucional da RM do Vale do Rio Cuiabá, bem como outras legislações relacionadas à RM do Vale do Rio Cuiabá; e

3. Item 9 do TR.

- ações, planos, projetos e investimentos públicos e/ou privados em curso e/ou previstos para a RM do Vale do Rio Cuiabá.

Para abrir o trabalho à consulta e à participação pública, foi criada uma página na internet, uma conta no Facebook e um endereço eletrônico para comunicação direta entre a equipe executora do trabalho pelo Ibam e os interessados em geral. Na página da internet foram disponibilizados para consulta, com a devida antecedência mínima de quinze dias, todos os documentos produzidos no processo de trabalhos que foram objeto das audiências públicas realizadas.

3.1.2 A aprovação do plano metropolitano

O processo de construção da minuta do texto legal que resultou na LCE nº 609/2018, que instituiu o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá, pode ter contribuído para a sua tramitação relativamente bem-sucedida na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT). Da redação da primeira minuta do anteprojeto de lei até a redação final do projeto de lei efetivamente enviado pelo Executivo estadual para tramitação na ALMT houve uma audiência pública e várias rodadas de reuniões, com a participação ativa de técnicos e representantes das procuradorias jurídicas das seis prefeituras e do estado, da Agem/VRC, do MPMT e da coordenação técnica e da consultoria jurídica do Ibam. Finalmente, antes de o projeto de lei ser enviado à tramitação na ALMT, o anteprojeto de lei, já submetido a debate e contribuições nas rodadas anteriores de discussão, inclusive públicas, foi aprovado pelo Conselho Deliberativo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá (Codem/VRC).

Na entrada do projeto de lei complementar enviado pelo Executivo estadual à ALMT o assunto ganhou as seguintes referências para a sua tramitação e o seu acompanhamento: Projeto de Lei Complementar nº 7/2018; Mensagem nº 49/2018; Protocolo nº 3.287/2018; e Processo nº 822/2018. A direção da Agem/VRC e de outros membros da equipe técnica e política do governo estadual, incluindo a Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e a Assessoria Legislativa, conduziu todo o processo de envio e de tramitação do projeto de lei junto à ALMT.

Foram incluídas e aprovadas apenas duas emendas ao projeto de lei original: uma relativa à redação, que se referia à autonomia municipal frente à gestão das chamadas FPICs, e outra relativa a contratos de concessão então vigentes, expedidos pelo estado para transporte intermunicipal com bilhetagem eletrônica. Acolhidas essas duas emendas, o projeto de lei foi aprovado em primeira votação, em 28 de novembro de 2018, e na segunda e última votação, com o texto final publicado no *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, de 27 de dezembro de 2018.

O ponto central de discussão, que resultou na primeira emenda, desde a primeira versão da minuta apresentada pelo Ibam até a votação do projeto

de lei, foi a fronteira de interpretação entre a "autonomia municipal" e as "FPICs". Vale ressaltar que esse debate foi lançado e sustentado pela prefeitura de Várzea Grande, mantendo atitude afirmativa no jogo de forças que a nova institucionalidade do PDDI anunciava e evitando se subordinar à força do estado e do município da capital. O silêncio dos quatro municípios de menor ascendência na região nessa questão, no nosso juízo, explicava-se pelo fato de só terem a ganhar incluídos na região e nos espaços de gestão interfederativos.

Na verdade, como sustentou a coordenação do Ibam desde o início dos debates, até mesmo pela origem e missão municipalista do instituto, a autonomia municipal estava garantida na Constituição Federal de 1988 (CF/1988), associada inclusive a competências exclusivas dos municípios, podendo ser facilmente defendida em algum contencioso que viesse a surgir. A articulação interfederativa em torno das FPICs, por sua vez, num ambiente de construção de uma nova cultura de cooperação interfederativa no país e na região, precisava ser vista mais como oportunidade do que como ameaça. Essa foi a tese e a pedagogia sustentada pela coordenação do Ibam no assunto. No entanto, o desenho institucional do ambiente de gestão metropolitana proposto na lei complementar, tal como preconizado pelo EM, garantia paridade nas manifestações e decisões que viessem a ser tomadas.

O EM, no inciso II do seu art. 2º, definiu FPIC como "política pública ou ação nela contida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes" (Brasil, 2015). O que o EM não acrescentou a essa definição é a visão positiva e agregadora que as oportunidades de ação conjunta entre os municípios também podem constituir na mobilização de iniciativas, desejos e vontades com base em resultados a ser compartilhados. A escala da ação de cada município envolvido na resolução das FPICs continua sendo a sua própria jurisdição territorial, mas, contra a concorrência, a omissão ou o imobilismo predador de algum eventual ente federativo, assume-se a escala regional ou sub-regional como a única escala em que, ante o desafio das FPICs, todos os municípios podem ganhar. Isso já era uma tese nas iniciativas de articulação via consórcios horizontais entre municípios, mais ainda no âmbito das possibilidades abertas pelos consórcios públicos (verticais), com a possibilidade de participação do estado e da União ou ainda pela gestão interfederativa preconizada no EM.

3.2 Caracterização geral do plano metropolitano aprovado

3.2.1 Estrutura geral do plano metropolitano

O PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá, aprovado pela LCE nº 609/2018, está estruturado em cinco capítulos (Mato Grosso, 2018):

1) Capítulo I – disposições gerais.
- Seção I – disposições preliminares.
- Seção II – das estratégias.

2) Capítulo II – da governança interfederativa.
- Seção I – dos princípios de governança.
- Seção II – da estrutura de governança.
- Seção III – da gestão metropolitana.

3) Capítulo III – dos programas metropolitanos (estruturados em componentes e ações).
- Seção I – do Programa Gestão Metropolitana.
- Seção II – do Programa Cidadania para o Desenvolvimento.
- Seção III – do Programa Identidade Cultural Regional.
- Seção IV – do Programa Economia Regional Dinamizadora.
- Seção V – do Programa Terra Regular.
- Seção VI – do Programa Urbanismo em Rede.
- Seção VII – do Programa Mobilidade Metropolitana Integradora.
- Seção VIII – do Programa Saneamento Ambiental.
- Seção IX – do Programa Vale Sustentável.

4) Capítulo IV – dos instrumentos.
- Seção I – disposições gerais.
- Seção II– do Macrozoneamento Metropolitano.
- Seção III – dos planos diretores municipais.
- Seção IV – do estudo de impacto de vizinhança.
- Seção V – da anuência prévia metropolitana.
- Seção VI – dos instrumentos orçamentários.
- Seção VII – dos planos, programa e projetos metropolitanos setoriais.

5) Capítulo V – disposições finais e transitórias.

Componentes dos programas metropolitanos[4]

1) Programa Gestão Metropolitana:
a) organização da administração;
b) recursos financeiros;
c) gestão da informação;
d) mídia metropolitana; e
e) monitoramento e avaliação.
2) Programa Cidadania para o Desenvolvimento:
a) promoção do acesso aos serviços sociais;
b) fomento à participação popular nas decisões;
c) democratização dos espaços públicos; e
d) segurança cidadã.
3) Programa Identidade Cultural Regional:
a) patrimônio metropolitano;
b) cultura cidadã; e
c) vale criativo e turístico.
4) Programa Economia Regional Dinamizadora:
a) desenvolvimento de cadeias produtivas e redes de serviços;
b) alimentando a metrópole; e
c) plataforma metropolitana de logística integrada.
5) Programa Terra Regular:
a) regularidade de divisas intermunicipais;
b) regularidade fundiária urbana;
c) regularidade fundiária rural; e
d) regularidade nas unidades de conservação (UCs) e outras áreas protegidas.

4. Capítulo III do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá, disponível em: <https://cutt.ly/JvA6dNq>.

6) Programa Urbanismo em Rede:

a) instrumentos municipais de planejamento urbano;

b) qualidade dos espaços públicos; e

c) moradia na RM do Vale do Rio Cuiabá.

7) Programa Mobilidade Metropolitana Integradora:

a) integração da mobilidade na RM do Vale do Rio Cuiabá; e

b) calçadas plenas.

8) Programa Saneamento Ambiental:

a) conservação de recursos hídricos;

b) viver sem contaminação; e

c) redução e controle de perdas.

9) Programa Vale Sustentável:

a) conservação ambiental;

b) economia para a sustentabilidade; e

c) infraestruturas para a sustentabilidade.

Com base no estabelecido no EM, a estrutura e o roteiro temático do PDDI foram construídos a partir dos estudos de diagnóstico e do conhecimento gerado nas reuniões e audiências públicas realizadas. Um documento de cenários e proposições foi construído e submetido a debate público buscando-se uma visão prospectiva de futuro. O cenário de aposta do trabalho foi nomeado como Piracema, referindo-se a um fenômeno natural fortemente identificado com o meio natural da região, denotando superação coletiva das condições então verificadas de desenvolvimento.

O conteúdo central da Lei do PDDI contempla basicamente o desenho da governança interfederativa, os programas metropolitanos a serem implementados e os seus instrumentos administrativos de ação. Dado o estado nascente da governança metropolitana na região em busca de desenvolvimento e consolidação, um dos programas metropolitanos foi criado justamente para promover a capacidade de ação do ambiente interfederativo de gestão. Os outros programas, temáticos ou setoriais, respondem diretamente ao conjunto das FPICs e às grandes questões que emergiram do diagnóstico e dos debates públicos. A construção desses programas, desde os estudos de diagnóstico, partiu também de uma visão matricial e das múltiplas inter-relações entre os temas e as funções de governo: uso do solo e economia, cidadania e mobilidade, urbanismo e terra, saneamento ambiental e sustentabilidade, e assim por diante.

No âmbito de quase todos os programas havia, em curso ou em formação, algumas iniciativas de governo, do setor privado ou de outros atores que ora se identificavam como parceiros, ora como protagonistas potenciais das ações a ser levadas adiante na implementação do PDDI. Cada programa metropolitano também foi estruturado em componentes, num total de trinta, afim de permitir ações focadas em resultados mais tangíveis pela administração pública e pelos potenciais beneficiários.

Vale destacar que o caráter e os nomes atribuídos aos programas metropolitanos buscaram uma fácil identificação de marca para a ação de governo a ser implementada. O Programa Urbanismo em Rede talvez seja uma inovação,

> [pois] tem por objetivo instituir mecanismos de gestão integrada e cooperativa entre os entes metropolitanos responsáveis pela gestão das áreas urbanas e de expansão urbana da região. Sem ferir a autonomia dos municípios, mas atentos ao interesse coletivo frente ao interesse individual, isso inclui trabalhar pela definição de estratégias conjuntas na definição dos perímetros urbanos, planos diretores, legislação urbanística geral, padrões de qualidade para os espaços públicos e moradia (Lopes, 2018, p. 112).

Esse campo de ação cooperativa horizontal proposto entre os municípios, para além do âmbito estritamente "metropolitano", previu inclusive iniciativas não necessariamente definidas como FPICs.

Finalmente, a vigência do PDDI foi definida em dez anos e dado um prazo para a adoção de algumas medidas e providências posteriores à aprovação da lei no sentido de melhorar as condições para a sua implementação.

3.2.2 Macrozoneamento metropolitano, conflitos de uso do solo e compatibilização com os planos diretores municipais

A lei complementar que instituiu o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá no seu capítulo IV, seção II (dos instrumentos), trata especificamente do Macrozoneamento Metropolitano (MZ). Este instrumento define em caráter geral a delimitação das distintas zonas. No entanto, como é muito comum no processo legislativo no Brasil, a publicação da lei no *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso* não incluiu essas peças gráficas, em complementação ao texto legal, para o indispensável acesso público.

A esse respeito, cabe ainda esclarecer que, mesmo vencidas algumas insuficiências das bases georreferenciadas da cartografia disponível no processo de trabalho de elaboração do plano, ficou evidente a necessidade de um esforço permanente da gestão metropolitana no âmbito da estrutura interfederativa proposta no PDDI no sentido de estado e municípios criarem mecanismos de aperfeiçoamento e atualização permanente da informação geográfica sobre a região.

O macrozoneamento busca dar suporte e condições territoriais à implementação dos diversos programas do PDDI. O Programa Terra Regular,

por exemplo, visa melhorar as condições do "chassi territorial" da região, no sentido de destravar processos, facilitar o acesso a crédito, agilizar e ampliar a produtividade geral do desenvolvimento regional.

O macrozoneamento é composto por:

- zonas de estruturação do território metropolitano;
- eixos estruturais; e
- Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs).

Quanto à relação do MZ com os planos diretores municipais, o processo de elaboração do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá encontrou uma situação diversa nos seis municípios da região. Cuiabá, Várzea Grande e Chapada dos Guimarães tinham seus planos diretores aprovados, mas com algum grau de desatualização frente a novos fatos surgidos nos últimos anos. Os outros três municípios, entre os menores da região, não dispunham de planos diretores, senão de algumas leis esparsas e pouco consistentes, tratando de questões específicas como perímetros urbanos.

No segundo semestre de 2016, no curso da elaboração do PDDI, havia uma iniciativa em construção pela Secretaria de Estado de Cidades do Mato Grosso (Secid) no sentido de apoiar a elaboração de alguns planos diretores no estado, inclusive de alguns municípios integrantes da região metropolitana. Até a conclusão do PDDI, essa iniciativa não havia se concretizado. Houve mesmo uma atitude dos municípios e do estado de aguardar a conclusão do plano metropolitano como um marco de referência para a elaboração ou revisão dos planos diretores municipais.

De fato, logo após a aprovação do PDDI, a prefeitura de Várzea Grande, por meio de processo licitatório, deu início à elaboração/revisão do seu plano. Nossa Senhora do Livramento também elaborou o seu, com assessoria local. E Cuiabá, em fevereiro de 2020, encontrava-se em processo licitatório para atualizar seu plano, tendo incluído no edital e em seu respectivo TR menção à necessidade de os concorrentes situarem a questão local no âmbito metropolitano. O capítulo IV (dos instrumentos), seção III (dos planos diretores municipais), da lei que instituiu o PDDI dispõe especificamente sobre o assunto.

Sobre possíveis conflitos relacionados à sobreposição de zoneamento metropolitano aos zoneamentos municipais, cabe registrar dois fatores. Primeiro, a existência de planos diretores somente para três dos seis municípios metropolitanos. Segundo, a relativa grande distância entre as sedes urbanas municipais (as cidades) num quadro de zoneamentos quase que exclusivamente

definidos para as áreas urbanas. Entretanto, no caso da fronteira entre Cuiabá e Várzea Grande, trata-se de uma conurbação que tem como limite o rio Cuiabá, sem continuidade concreta das malhas urbanas.

No processo de trabalho foram verificadas ainda mais oportunidades conjuntas de articular e compatibilizar os zoneamentos municipais com o metropolitano do que conflitos entre eles. De todo modo, essas oportunidades dependem de uma visão metropolitana compartilhada de longo prazo no sentido de equilibrar a enorme concentração de oferta de trabalho, comércio, serviços e amenidades urbanas nos dois maiores municípios da região.

3.2.3 O arranjo institucional criado

A estrutura institucional normativa atual da RM do Vale do Rio Cuiabá, definida no capítulo II da governança interfederativa da LCE nº 609/2018, com a alteração advinda da extinção da Agem/VRC, compreende:

- o Codem/VRC;
- o Conselho Executivo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá (Consem/VRC), composto pelo governador do estado e pelos prefeitos dos municípios integrantes da RM do Vale do Rio Cuiabá;
- a Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano (SAGPM), sucessora da Agem/VRC, vinculada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sinfra) do Executivo estadual; e
- o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (FDM/VRC).

Uma observação importante é que nesse capítulo II da LCE que instituiu o PDDI, levando em conta a estrita técnica legislativa, optou-se por não repetir disposições do art. 8º da Lei do EM, particularmente na definição do caráter e das funções dos conselhos e da Agem/VRC, esta sucedida pela SAGPM. De fato, o Consem/VRC é formado pelos prefeitos de cada um dos municípios integrantes da RM e pelo governador do estado. Porém, dado que o dia a dia da gestão metropolitana exige grande dedicação de tempo e agilidade de decisões administrativas e técnicas na implementação das FPICs definidas no PDDI, cabe à SAGPM o papel de coordenador e articulador do arranjo institucional criado.

O capítulo II da LCE nº 606/2018 previu também:

- que cada município indicasse um servidor público do quadro efetivo para assessorar o prefeito (membro titular do Consem/VRC) e representá-lo, quando solicitado ou necessário, nos ambientes institucionais da gestão metropolitana;

- a criação de instâncias técnicas colegiadas e de grupos de trabalho de caráter técnico-consultivo, formados por representantes de entidades públicas ou privadas, de assessoramento permanente ou transitório ao Codem/VRC;
- a criação, no âmbito da Agem/VRC (com funções atualmente exercidas pela SAGPM da Sinfra), de gerências ou coordenadorias temáticas ou macrotemáticas, reunindo ações metropolitanas com forte potencial e sinergia, com o propósito de levar adiante a execução dos programas metropolitanos e seus componentes definidos na lei que instituiu o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá.

4 IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO METROPOLITANO

4.1 Mudança no contexto político-institucional na transição para a implementação do plano

Um fato importante a registrar é que a Lei do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá foi aprovada nos últimos dias do mandato do governo estadual, encerrado em 2018. Como o mesmo grupo político não se reelegeu para um segundo mandato no período 2019-2022, o novo governo ficou com a incumbência de dar os primeiros passos na implementação do plano metropolitano. Esse cenário previsível de transição chegou a ser objeto de debates em alguns atos públicos realizados durante a elaboração do plano.

Por trás da dificuldade de tornar os planos uma realidade costuma estar um imaginário construído sobre a qualidade e os compromissos efetivos da administração pública no país. A nosso ver, a necessidade de planos, por si só, pode refletir fragilidades e descontinuidades no ambiente institucional de gestão. Os planos, portanto, emergiriam como cortes no tempo da gestão pública, buscando reinaugurar processos atualizados de ação para o futuro, constituindo apostas renovadas de esperança de mudança e de esgarçamento dos tempos políticos. Entretanto, em tese, o governo é formado por executivos e legislativos, cabendo aos dois poderes trabalhar pela efetivação dos planos que, ao fim e ao cabo, foram formulados no âmbito do Executivo e aprovados no Legislativo. Além disso, sem vincular-se a nenhum dos três poderes do Estado, a missão do Ministério Público busca fazer cumprir as expectativas de cumprimento das leis vigentes no país. Tudo indica que, no caso do MPMT, isso esteja acontecendo.

O trabalho do Ibam junto à extinta Agem/VRC teve como um de seus últimos compromissos a realização de uma atividade de capacitação de pessoal da própria agência, da Secretaria de Estado de Planejamento (Seplan) e de técnicos

e gestores dos seis municípios da região. Essa atividade visou avaliar e planejar os primeiros passos do "dia seguinte" da conclusão do plano metropolitano.

Com a aprovação, pela ALMT, da lei complementar que instituiu o PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá nos últimos dias de mandato da equipe que deixou o governo estadual, em 31 de dezembro de 2018, a tarefa de levar adiante a implementação do plano ficou para a nova equipe, com mandato para o período 2019-2022. Tomado por inconsistências, 2019 começou na tentativa de localização institucional da gestão metropolitana no âmbito da estrutura administrativa do governo do estado.

A Agem/VRC foi extinta no final de janeiro, passando a competência no assunto para a autarquia, constituída como sociedade de economia mista, MT Participações e Projetos S.A. (MT-PAR), vinculada à Casa Civil. A exemplo do que corresponde essa figura autárquica em outros estados da Federação, como a SC-PAR, por exemplo, a MT-PAR não teria competência para a implementação de um plano multissetorial como o PDDI. Houve informações de que o MPMT teria se manifestado contra essa medida administrativa, uma vez que, conforme a lei que instituiu o EM, a natureza da gestão metropolitana exige uma figura jurídica com missão e formato institucional de maior afinidade e capacidade de articulação interna e externa no assunto.

Caberia ainda verificar se foi efetivada a esperada e indispensável incorporação de projetos e ações previstas no PDDI nas diferentes rubricas do Plano Plurianual (PPA) que o governo do estado elaborou para o quadriênio 2020-2023. Na página 46 do *Diário Oficial do Estado de Mato Grosso*, de 27 de dezembro de 2019, que publicou a Lei Estadual nº 11.071/2019 dispondo sobre esse PPA, está citada nas referências, sem maiores detalhes bibliográficos, a publicação que consolidou os resultados do processo e das propostas do PDDI (Lopes, 2018). No entanto, em que pese a RM do Vale do Rio Cuiabá e seu entorno formarem a VI Região de Planejamento do Estado de Mato Grosso, como o PPA não é regionalizado, não é possível identificar ações voltadas clara e exclusivamente para a região. A Ação nº 5.110 prevê recursos para a retomada das obras de implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) entre Cuiabá e Várzea Grande. A Ação nº 2.056 prevê recursos para apoio ao desenvolvimento urbano nos municípios mencionando os planos diretores, mas sem especificar municípios metropolitanos.

4.2 Primeiras iniciativas de ação no âmbito do PDDI

Do ponto de vista prático e das ações concretas de implementação de uma agenda metropolitana comprometida com resultados, cabe considerar duas frentes de expectativas: i) a esperada construção de um bom ambiente de governança

compartilhado entre os entes federados ali implicados; e ii) a realização de iniciativas conjuntas concretas, inclusive de investimentos, que pudessem justificar e gerar credibilidade para a gestão metropolitana com base em projetos e ganhos comuns. Pode-se afirmar que, ao longo desse processo, até fevereiro de 2020, nem uma nem outra expectativa havia sido possível atingir. Parece ainda persistir a ausência de uma cultura de cooperação horizontal entre os municípios, mesmo apoiada em instrumentos como o antigo formato horizontal dos consórcios e vertical e interfederativo entre esferas distintas de governo.

De todo modo, cabe registrar que, motivados ou não pelos debates e resultados decorrentes da elaboração do plano metropolitano no período de meados de 2016 a meados de 2018, ainda no final do processo de elaboração do plano foram registradas iniciativas de atores da sociedade civil em ações e projetos previstos nos programas e componentes temáticos incluídos no PDDI. Como exemplo disso, em agosto de 2018, já com a proposta do Projeto de Lei do PDDI concluída, tramitando na ALMT, e o livro que consolidou o trabalho lançado no então passado 5 de julho, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) lançou, com a parceria do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso (CAU-MT) e do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Mato Grosso (CREA-MT), o Projeto Casa e Construção. Seu objetivo era o de disseminar e promover a inserção da cultura e de padrões de sustentabilidade na cadeia de valor da construção civil, especialmente em escritórios de projetos de arquitetura e engenharia da região metropolitana de Cuiabá. Essa iniciativa, na verdade, se inscreve em um dos componentes do Programa Vale Sustentável, incluído no PDDI, como resposta à incipiência da adesão do estado ao aproveitamento do sol (abundante na região) como fonte de energia renovável e outros princípios e ações de sustentabilidade que o ambiente construído pode e deve atender.

O Programa Terra Regular, por sua vez, já tinha uma base sólida de ação liderada por uma comissão da ALMT no tema da resolução de conflitos de limites intermunicipais, que resultou no componente 1 desse programa metropolitano. No âmbito do governo estadual havia sido lançado também o Programa Terra Legal, voltado para a regularização fundiária urbana e rural e identificado também com outros dois componentes do Programa Terra Regular.

No dia 12 de setembro de 2019, o coordenador técnico do PDDI pelo Ibam fez uma apresentação, em Cuiabá, para a nova equipe da Sinfra sobre o processo, os resultados e, particularmente, o conteúdo programático do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá, tal como instituído na LCE nº 609/2018. Essa atividade, realizada a convite da Sinfra e custeada pelo próprio Ibam, visou atualizar e debater com a nova equipe da secretaria o conteúdo,

as oportunidades e as ações imediatas demandadas pela região para a implementação progressiva do plano metropolitano.

Entre outras recomendações e, apenas como exemplo, considerando o franco processo de conurbação verificado entre as cidades de Cuiabá e Santo Antônio de Leverger, foi sugerido à nova equipe da Sinfra responsável pela gestão metropolitana que priorizasse a elaboração de um projeto estruturante e multissetorial para o eixo estrutural da rodovia MT-040, que liga as duas cidades, conforme proposto na Lei do PDDI. Na ocasião, foi lembrada também a necessidade de cumprir o prazo de seis meses (desde então já esgotado) para que o órgão gestor metropolitano tomasse medidas definidas no capítulo das disposições finais e transitórias da lei.

A seguir, a SAGPM/Sinfra criou acesso a uma base de informações sobre o planejamento e a gestão metropolitana na página do governo do estado de Mato Grosso na internet.[5] A SAGPM vem também procurando associar suas ações aos programas metropolitanos e seus respectivos componentes criados no PDDI. Porém, em que pese a importância dessas ações para o desenvolvimento metropolitano, o que registramos a seguir são algumas iniciativas do governo estadual que não caracterizam necessariamente ações de caráter interfederativo envolvendo cooperação entre e com municípios metropolitanos.

Em documento elaborado pela SAGPM/Sinfra (Gonçalves, 2019) estão registradas algumas dessas iniciativas que apontam para o previsto no PDDI. Entre as prioridades estão a elaboração dos planos metropolitanos de mobilidade, saneamento básico e gestão integrada de resíduos sólidos, todos previstos no art. 85 da Lei do PDDI e alguns já em processo licitatório. No caso da mobilidade, cabe registrar que a prefeitura de Cuiabá também abriu processo licitatório para elaboração do seu plano municipal com referências e exigências na escala metropolitana. Como esses dois planos tendem a ser elaborados concomitantemente, espera-se que o Codem/VRC seja o fórum de diálogo para a coordenação eficaz desses dois importantes instrumentos de planejamento. No caso do saneamento básico, foram elaborados recentemente, na época da elaboração do PDDI, planos para 106 municípios do estado de Mato Grosso, incluindo os quatro com menor população da RM do Vale do Rio Cuiabá: Acorizal, Chapada dos Guimarães, Nossa Senhora do Livramento e Santo Antônio de Leverger. Esses planos, elaborados pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), com apoio da Fundação Nacional de Saúde (Funasa), deverão ser compatibilizados com o anunciado plano metropolitano no assunto.

5. Disponível em: <www.sinfra.mt.gov.br/atuacao>.

No âmbito do Programa Gestão Metropolitana do PDDI (componente gestão da informação), está previsto o desenvolvimento, com o apoio do Instituto de Terras de Mato Grosso (Intermat), da base cartográfica do planejamento da RM do Vale do Rio Cuiabá. A prioridade é gerar informação atualizada e acessível a todos em cartas geotécnicas e de aptidão à urbanização, além de apoiar a atualização da legislação e a gestão urbanística em geral nos municípios. No tema da gestão, cabe registrar que o Codem/VRC teve sua composição renovada para um novo mandato de seus membros.

O Programa Economia Regional Dinamizadora, em seus três componentes, enquadra alguns outros projetos do governo estadual. Um projeto de agroecologia prevê a incorporação inicial de cinquenta famílias do distrito de Baús, no município de Acorizal, à produção cooperativista, inclusiva, sustentável e circular. Pelas suas características, esse projeto se identifica também com o Programa Vale Sustentável. Ainda associado e em apoio ao Programa Economia Regional Dinamizadora o próprio titular em exercício na SAGPM desenvolveu o Índice de Crescimento Sustentável nos Municípios (ICSM) para todo o estado e, portanto, também aplicável aos municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá. Esse instrumento do ICSM se identifica também com o componente de gestão da informação do Programa Gestão Metropolitana. A aplicação experimental desse índice aos municípios metropolitanos mostra um potencial de avaliação do desenvolvimento regional por uma série de critérios. A SAGPM, juntamente com a prefeitura de Santo Antônio de Leverger, também articula a implantação no município de um *campus* avançado da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) para a realização de cursos de extensão em assuntos de interesse da região.

Algumas outras ações do governo estadual no momento podem ser identificadas com o Programa Cidadania para o Desenvolvimento do PDDI. Entre elas, a criação da moeda Pacu, de incentivo ao empreendedorismo de mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Uma questão talvez polêmica, dado o contexto geográfico e institucional da RM do Vale do Rio Cuiabá, diz respeito à anunciada incorporação de novos municípios ao ambiente de gestão interfederativa da região, provavelmente do entorno metropolitano. O art. 2º, § 3º, da LCE nº 609/2018 dispõe sobre critérios e mecanismos mínimos para tal, cabendo ao Codem/VRC deliberar sobre o assunto.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível realizar este registro tendo em vista a conclusão e aprovação relativamente recentes do plano metropolitano. Um aprofundamento das análises

e dos registros feitos aqui seria possível com um trabalho mais capilar e expedito junto aos atores locais da região.

Conforme já sugerido anteriormente, se a transição de governo verificada de 2018 para 2019 provocou descontinuidade nas expectativas geradas pelo advento do PDDI, o processo de elaboração do plano metropolitano pode ter operado alguma mudança pedagógica na compreensão de alguns agentes públicos e da sociedade civil sobre esse instrumento de planejamento e ação interfederativa. Isso pode ter criado um campo mínimo de atenção à agenda comum da região. Quanto aos municípios, até o momento há alguns registros de internalização sistemática na esfera local da agenda metropolitana consolidada no PDDI, mas restritos aos planos diretores, conforme já mencionado. Só uma pesquisa mais sistemática seria capaz de descrever com mais riqueza de dados o "dia seguinte" da aprovação do PDDI na região, considerando os diversos atores e ambientes de expectativas em relação ao plano metropolitano.

Na transição de governo, também operada na esfera federal em 2018-2019, o cenário ruim da economia do país associado à crise financeira e fiscal dos estados, particularmente o de Mato Grosso, gerou uma sensação de estagnação e de certa inércia para as iniciativas de governo. Três dos seis municípios da RM do Vale do Rio Cuiabá acabaram também por se declarar em estado de calamidade financeira. A crise nacional provocada pela pandemia do coronavírus a partir de março de 2020 acabou por agravar esse quadro geral.

Cabe reconhecer, no entanto, que o mesmo papel desempenhado pelo MPMT na iniciativa de pautar o tema metropolitano junto ao governo do estado de Mato Grosso para a elaboração do PDDI em 2016, por força do EM aprovado em janeiro de 2015, parece agora constituí-lo protagonista para a implementação do plano metropolitano em busca de respeito à lei e de eficácia da ação de governo na região.

No entanto, a aventura da gestão metropolitana no Brasil parece sugerir uma revisão das competências e do papel do estado federado no país, sem perda da sua autonomia, no sentido de sua atuação mais como agência de desenvolvimento regional, sobretudo fortalecendo os municípios, do que como mera esfera intermediária de governo com responsabilidades que ora se confundem com as dos municípios, ora com as da União.

Conforme as eleições municipais ocorridas em 2020, a partir de janeiro de 2021, muitos interlocutores locais que não participaram do processo de construção do plano metropolitano assumiram cargos nas novas administrações. Diante da troca dos governos municipais, há um cenário de poucos interlocutores na gestão interfederativa metropolitana que tenham participado do processo de elaboração do PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá. Saem os governos transitórios, permanecem as administrações com seus servidores públicos.

Finalmente, e tomando como caso esse rico processo no VRC, verifica-se que o âmbito da gestão metropolitana pode emergir como um laboratório privilegiado de experimentação sobre possibilidades e limites da governança interfederativa no Brasil e quem sabe mesmo sobre o desenho da própria Federação brasileira.

REFERÊNCIAS

BRASIL. 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, 13 jan. 2015.

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

_____. Lei Estadual nº 11.071, de 26 de dezembro de 2019. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023. **Diário Oficial do Estado**, 27 dez. 2019.

GONÇALVES, F. O. S. **O Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá e a reestruturação da região metropolitana**. Cuiabá: SAGPM/Sinfra, 2019.

LOPES, A. C. (Coord.). **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá**. Rio de Janeiro: Ibam; Cuiabá: Agem/VRC, 2018.

APÊNDICE

QUADRO A.1
Evolução da legislação estadual em assuntos metropolitanos

Lei Complementar Estadual nº 28, de 1993.	Cria o Aglomerado Urbano de Cuiabá e Várzea Grande.
Lei Complementar Estadual nº 83, de 18 de maio de 2001.	Dispõe sobre o Aglomerado Urbano de Cuiabá e Várzea Grande.
Lei Complementar Estadual nº 249, de 26 de julho de 2006.	Altera e acrescenta dispositivo à Lei Complementar Estadual nº 83/2001.
Lei Complementar Estadual nº 340, de 17 de dezembro de 2008.	Dispõe sobre a instituição e a gestão de regiões metropolitanas no estado de Mato Grosso.
Lei Complementar Estadual nº 359, de 27 de maio de 2009.	Cria a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RM do Vale do Rio Cuiabá), composta por Cuiabá, Nossa Senhora do Livramento, Santo Antônio de Leverger e Várzea Grande.
Lei Complementar Estadual nº 499, de 22 de julho de 2013.	Dispõe sobre o Sistema de Gestão da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá. São criados: o Conselho Deliberativo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá (Codem/VRC), a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (Agem/VRC) e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (FDM/VRC).
Lei Complementar nº 577, de 19 de maio de 2016.	Altera a Lei Complementar nº 359/2009, incluindo na RM do Vale do Rio Cuiabá os municípios de Acorizal e Chapada dos Guimarães.
Lei Complementar Estadual nº 609, de 27 de dezembro de 2018.	Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (PDDI/RM do Vale do Rio Cuiabá).
Lei Complementar Estadual nº 612, de 28 de janeiro de 2019.	Dispõe da organização administrativa do Poder Executivo estadual.
Decreto Estadual nº 51, de 8 de março de 2019.	Foi encontrada referência a este decreto no histórico do assunto, mas não foi possível acessar o texto legal.
Decreto Estadual nº 112, de 17 de maio de 2019.[1]	Dispõe sobre a gestão dos bens, direitos, obrigações e das atividades da extinta Agem/VRC pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) para fins de regularização contábil, patrimonial e de pessoal.
Decreto Estadual nº 145, de 19 de junho de 2019.	O art. 18 do decreto estabelece que as atividades administrativas executadas pela autarquia extinta, Agem/VRC, serão absorvidas pela Seplag, conforme o parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) nº 221/SGACI/2019 e o Decreto nº 112, de 17 de maio de 2019.
Decreto Estadual nº 201, de 16 de agosto de 2019.	O art. 3º prevê na estrutura da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sinfra) o cargo de nível de direção superior de secretário adjunto de gestão e planejamento metropolitano.
Lei Complementar nº 633, de 14 de outubro de 2019.	Atribui à Sinfra as atividades antes exercidas pela agora extinta Agem/VRC.
Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, de 23 de agosto de 2019, Ato nº 3.800/2019.[2]	Cria, no âmbito da Sinfra, a Secretaria Adjunta de Gestão e Planejamento Metropolitano (SAGPM) e nomeia seu titular para o cargo de direção.

Elaboração do autor.

Notas: [1] Este decreto apoia-se no Parecer nº 221/SGACI/2019 da PGE e foi editado porque a figura jurídica e a missão da autarquia (sociedade de economia mista) MT Participações e Projetos S.A. (MT-PAR), vinculada à Casa Civil e antes equivocadamente instituída como sucessora das atividades da Agem/VRC, não estavam habilitadas ao cumprimento do estabelecido para a gestão metropolitana na lei federal que instituiu o Estatuto da Metrópole.

[2] Adicionalmente, cabe mencionar a tramitação na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT) do Projeto de Lei nº 713, de julho de 2019, que autoriza o Executivo estadual a criar e implementar a Agem/VRC. Esse projeto de lei foi aprovado em primeira votação na seção legislativa realizada em 13 de abril de 2020. O texto dessa proposição, sem mencionar a questão metropolitana, estabelece que sua região-objeto inclui os seis municípios integrantes da RM do Vale do Rio Cuiabá e os sete do seu entorno. De fato, como já mencionamos na subseção 4.1, a região formada por esses treze municípios já coincide com a figura da VI Região de Planejamento do Estado de Mato Grosso.

CAPÍTULO 13

O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E OS ESFORÇOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA

Latussa Laranja Monteiro[1]
Bruno Casotti Louzada[2]

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole (EM), Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu uma série de diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas (RMs) e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Entre as exigências da lei, a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) foi objeto de tratativas do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), que colocou o foco do PDUI da RM da Grande Vitória no desenvolvimento para os próximos trinta anos.

A equipe formada por técnicos e pesquisadores iniciou, em novembro de 2016, a busca por dados para a elaboração da etapa de diagnóstico da RM da Grande Vitória. Foram analisadas informações de diversas fontes com o objetivo de descrever o quadro atual da região nos quatro eixos norteadores do PDUI.

Outra premissa na elaboração do PDUI foi a participação social, que contou com diferentes etapas de trabalho e canais. Foram realizadas reuniões, oficinas, seminários, ciclo de debates e audiências públicas em cada município metropolitano, além da preparação de uma plataforma digital para o recebimento de propostas e o acompanhamento do processo de elaboração do plano. Dessa forma, buscou-se relacionar o processo de elaboração técnica do PDUI da RM da Grande Vitória, em todas as suas fases, ao processo de participação da sociedade civil. O trabalho técnico e as discussões comunitárias desenvolveram-se de forma complementar, com o intuito de alimentar o debate e receber o máximo de contribuições da sociedade.

1. Especialista em estudos e pesquisas do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). *E-mail*: <latussa.laranja@ijsn.es.gov.br>.
2. Pesquisador em uso e ocupação do solo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RM da Grande Vitória. *E-mail*: <brunolouzada@gmail.com>.

Foi construída uma visão de futuro para a RM da Grande Vitória, consolidada após o ciclo de debates, e definidas as diretrizes gerais para cada eixo. Ao mesmo tempo teve início a formulação do Macrozoneamento Metropolitano e do Plano de Ação preliminar. O Sistema de Informações Metropolitanas foi criado dentro da plataforma do Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo (Geobases),[3] e foram elaboradas diretrizes preliminares para reestruturação da governança metropolitana a ser discutida futuramente.

A RM da Grande Vitória conta desde 2005 com um sistema gestor instituído por meio das leis nºs 318/2005 e 325/2005, que é formado pelo Comdevit, pelas Câmaras Temáticas Especiais (Cates), pelo Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e pelo IJSN, que cumpre os papéis de gestor do fundo, órgão de apoio técnico e secretaria executiva, tendo presidido o Comdevit ao longo da elaboração do PDUI.

A existência prévia de um sistema gestor da RM da Grande Vitória exerceu papel preponderante na elaboração do PDUI antes do vencimento do primeiro prazo estipulado no EM, pois permitiu que a demanda já possuísse endereço certo, além de possibilitar acordar temas prioritários de elaboração diretamente com os municípios, estado e sociedade, na forma do Comdevit.

Este capítulo descreve brevemente as principais decisões relacionadas à elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória e enfatiza a descrição do Macrozoneamento Metropolitano, como instrumento necessário tanto à organização das demandas e estudos quanto à compatibilização futura dos planos diretores municipais (PDMs) e, portanto, necessário à continuidade temporal do esforço de planejamento.

2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

A estrutura institucional e normativa da RM da Grande Vitória foi objeto de estudo dos pesquisadores do PDUI, e as análises elaboradas quanto à adequação da governança metropolitana, de acordo com o previsto pelo EM, foram publicadas nos volumes que compõem o produto final do plano. Entretanto, a decisão do Comdevit foi de não incluir a reforma da estrutura de governança na minuta de lei encaminhada ao Poder Legislativo, por não haver consenso.

Como modificação pontual ocorrida após o processo de elaboração do PDUI pode-se citar a transferência da presidência do Comdevit para a Secretaria de Estado do Governo do Espírito Santo, pelo entendimento de que a missão do

3. O Geobases é a Infraestrutura de Dados Espaciais (IDE) do estado e funciona como uma ferramenta de transparência ativa, sendo assim, é possível publicar por meio da internet uma base de dados geográficos de diferentes fontes.

IJSN enquanto presidência do Comdevit havia sido cumprida com a finalização do PDUI. Além disso, na mesma ocasião, passou a compor o conselho a Secretaria de Direitos Humanos, indicando a intenção de focar esforços da governança metropolitana em ações relacionadas a este tema, como as ações em prol das pessoas em situação de rua.

O PDUI da RM da Grande Vitória teve sua lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Espírito Santo em novembro de 2017 e sua promulgação publicada no *Diário Oficial do Estado* em 7 de dezembro, na forma da Lei Complementar nº 872/2017. Apesar de a publicação concluir o processo de elaboração provocado pelo EM, a conclusão do Plano de Ação avançou até meados de 2018, com a publicação completa da pesquisa ocorrendo em agosto do mesmo ano.[4]

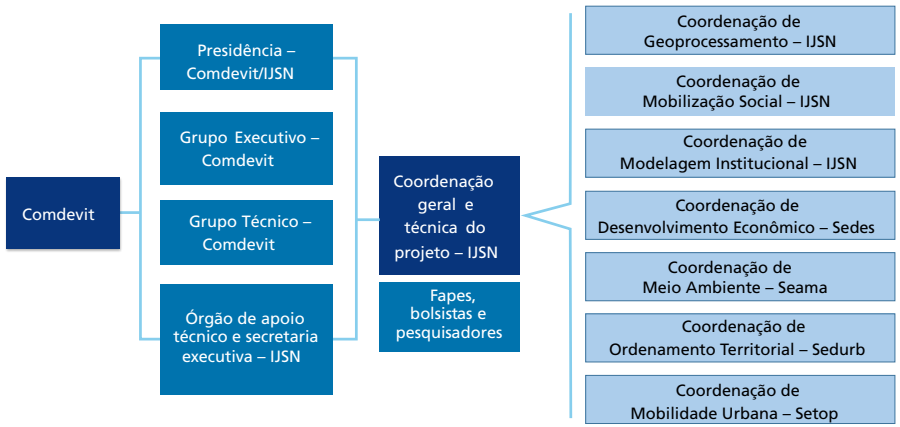
Por decisão do Comdevit, a contratação do PDUI se deu mediante edital de pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes), vinculada à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Desenvolvimento Econômico (Sectides). Os recursos destinados à elaboração do PDUI foram parte oriundos do Fumdevit e parte provenientes dos recursos próprios do governo do estado. Os recursos totais foram descentralizados ao Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (Funcitec) do Espírito Santo, para a contratação de pesquisadores por meio de bolsas e para as despesas de custeio e capital, a cargo de coordenador-geral lotado no IJSN, cumprindo a função de órgão de apoio técnico no sistema gestor da RM da Grande Vitória.

À equipe de pesquisadores foram somados técnicos efetivos, sob coordenações de elaboração: quatro coordenações temáticas a cargo de setoriais do governo do estado do Espírito Santo, além das coordenações transversais de geoprocessamento, mobilização social e comunicação (figura 1).

A Resolução Comdevit nº 24, de 2016, estabeleceu quais FPICs seriam alvo do plano entre os campos funcionais elencados na Lei Complementar Estadual nº 318, de 17 de janeiro de 2005 – que reestrutura a RM da Grande Vitória e o conselho e institui o Fumdevit. Assim, foram definidos os quatro eixos do PDUI: i) ordenamento territorial; ii) mobilidade urbana; iii) desenvolvimento econômico; e iv) meio ambiente e áreas de risco. Além disso, o PDUI faz uma análise sobre a adequação do atual modelo de governança metropolitana, em conformidade ao exigido no EM.

4. Disponível em: <https://cutt.ly/ebtV3kX>.

FIGURA 1
Estrutura de governança para a elaboração do PDUI



Elaboração dos autores.
Obs.: Sedes – Secretaria de Estado de Desenvolvimento; Seama – Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos; Sedurb – Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano; e Setop – Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas.

O projeto contou com a participação decisiva dos técnicos dos sete municípios que compõem a RM e da sociedade civil no Comdevit, representado pelo Grupo Executivo (GE) e Grupo Técnico (GT), que foram instituídos por meio das resoluções nº 19 e nº 20, de 2016, pelo conselho.

O cronograma previa uma primeira etapa de diagnóstico da RM da Grande Vitória nos quatro eixos do PDUI, paralelamente à realização de uma série de oficinas nos municípios que compõem a região. Passada esta etapa, teve início a elaboração do Macrozoneamento Metropolitano e do Plano de Ação dentro das políticas prioritárias estabelecidas no plano. O macrozoneamento e as ações foram apresentadas e discutidas em audiências públicas nos sete municípios, dando subsídios à minuta de lei encaminhada à Assembleia Legislativa do Espírito Santo e ao documento final do PDUI publicado em agosto de 2018.

Um dos principais desafios do plano foi a proposição de ações integradas no território da RM da Grande Vitória, já que o planejamento urbano municipal raramente considera questões de ordem metropolitana. Para tanto, foi necessário um esforço de entendimento do que é o interesse da metrópole, de como ações isoladas impactam os municípios vizinhos, dos conflitos existentes no território e nos PDMs e de como agir no território de maneira integrada. Outro desafio, que foi colocado como prioridade do plano, é atuar para a diminuição das desigualdades socioterritoriais nessa região, por meio de ações com foco nas áreas

mais necessitadas, com o objetivo de equalizar as oportunidades e a qualidade ambiental em todos os municípios.

Após a publicação da lei do PDUI, foi aprovado, em 17 de abril de 2018, o Plano de Ação por intermédio da Resolução Comdevit nº 25, e foi definido o plano de trabalho com cinco ações prioritárias a serem iniciadas para o biênio 2018-2019. São elas: Rede de Parques Metropolitanos, Plano de Mobilidade Metropolitano, Plano de Alinhamento Viário nas vias metropolitanas, Plano Metropolitano de Turismo e Plano Diretor de Águas Urbanas da RM da Grande Vitória. Em 7 de julho de 2018, o GE/Comdevit constituiu cinco grupos de trabalho, formados com representantes de secretarias e órgãos do governo do estado, das prefeituras municipais e da sociedade civil, para a condução de cada uma das ações e projetos priorizados. O andamento dos grupos de trabalho foi repassado aos novos gestores que compõem o conselho em reunião do Comdevit no dia 14 de outubro de 2019.

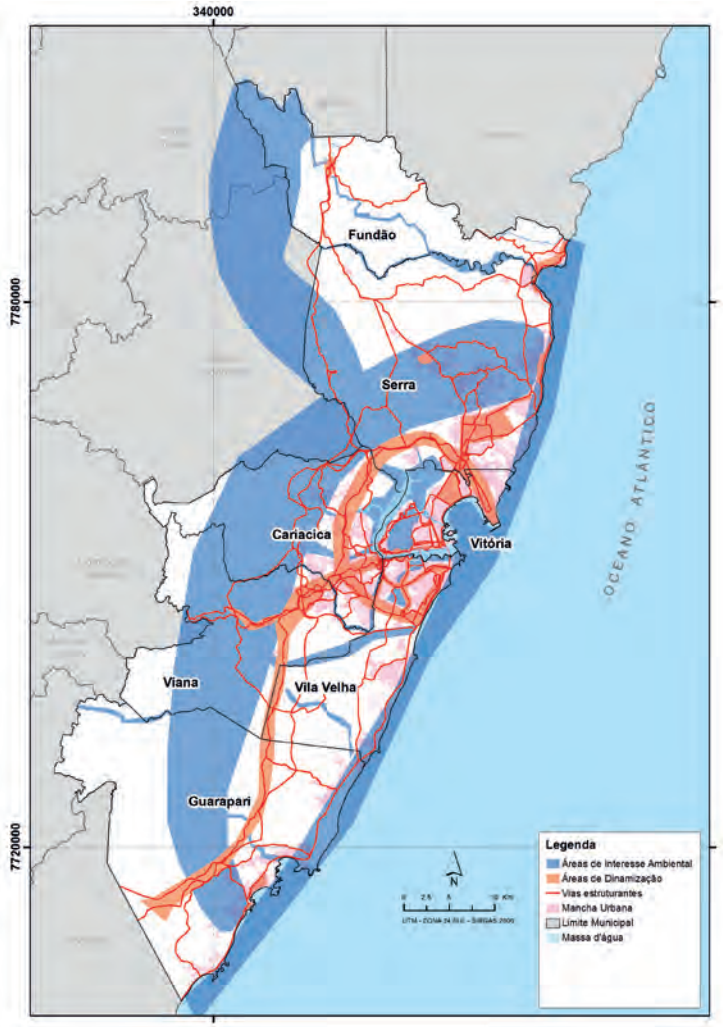
Outra consequência, em termos de planejamento, foi a decisão da atual administração de tomar o PDUI da RM da Grande Vitória como modelo para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento sustentável das demais nove microrregiões do Espírito Santo. O projeto foi iniciado em 2019 a partir da instalação de conselhos regionais que definiram câmaras temáticas para tratar as áreas prioritárias deliberadas em cada microrregião.

2.1 Macrozoneamento Metropolitano

O macrozoneamento é um instrumento exigido pelo EM e que se configurou em um dos maiores desafios apresentados à equipe de elaboração do PDUI. Foi necessário estabelecer um entendimento entre os municípios sobre o que é o macrozoneamento, como ele interfere na gestão territorial municipal e como criar critérios para que ele dialogasse com os zoneamentos municipais sem anular as decisões tomadas nos processos de elaboração dos PDMs. Assim, o macrozoneamento foi um ponto estratégico do PDUI, e por esse motivo sua elaboração é o foco deste trabalho. Se, por um lado, representou um desafio, por outro, o Macrozoneamento Metropolitano possibilitou a resposta a muitas das propostas recebidas durante todas as etapas de elaboração do plano.

No entendimento do PDUI da RM da Grande Vitória, a governança metropolitana deve focar seus esforços em áreas prioritárias para atingir os objetivos definidos no plano, que são: a distribuição equilibrada de oportunidades e a diminuição das desigualdades no território da RM. Essas áreas prioritárias foram chamadas de Áreas de Interesse Metropolitano (AIMs) (mapa 1).

MAPA 1
AIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A delimitação de macrozonas e de Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), cada uma delas com diretrizes específicas, tem como foco a ocupação do território de forma a promover uma

> metrópole reconhecida pela gestão integrada, eficiente, dinâmica e colaborativa, comprometida com questões de sustentabilidade, de acessibilidade, de ordenamento

> no uso e ocupação do solo; sustentada por uma economia competitiva, integrada, territorialmente equilibrada e inclusiva (IJSN, 2017, p. 4).[5]

Como subsídios, a elaboração do macrozoneamento teve desde a análise dos PDMs e a sistematização dos zoneamentos municipais, passando pelo desenvolvimento de bases cartográficas das áreas de interesse ambiental, de equipamentos econômicos, do sistema viário estruturante, do uso do solo e desenvolvimento de dados georreferenciados do censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o levantamento de informações fornecidas pelos técnicos dos sete municípios da RM da Grande Vitória. A partir dessas informações e de uma leitura prévia do território foram identificadas grandes áreas de interesse nos quatro eixos temáticos do plano. Essa leitura integrada do território levou à elaboração do mapa esquemático/conceitual com a estruturação territorial dessa região (mapa 1).

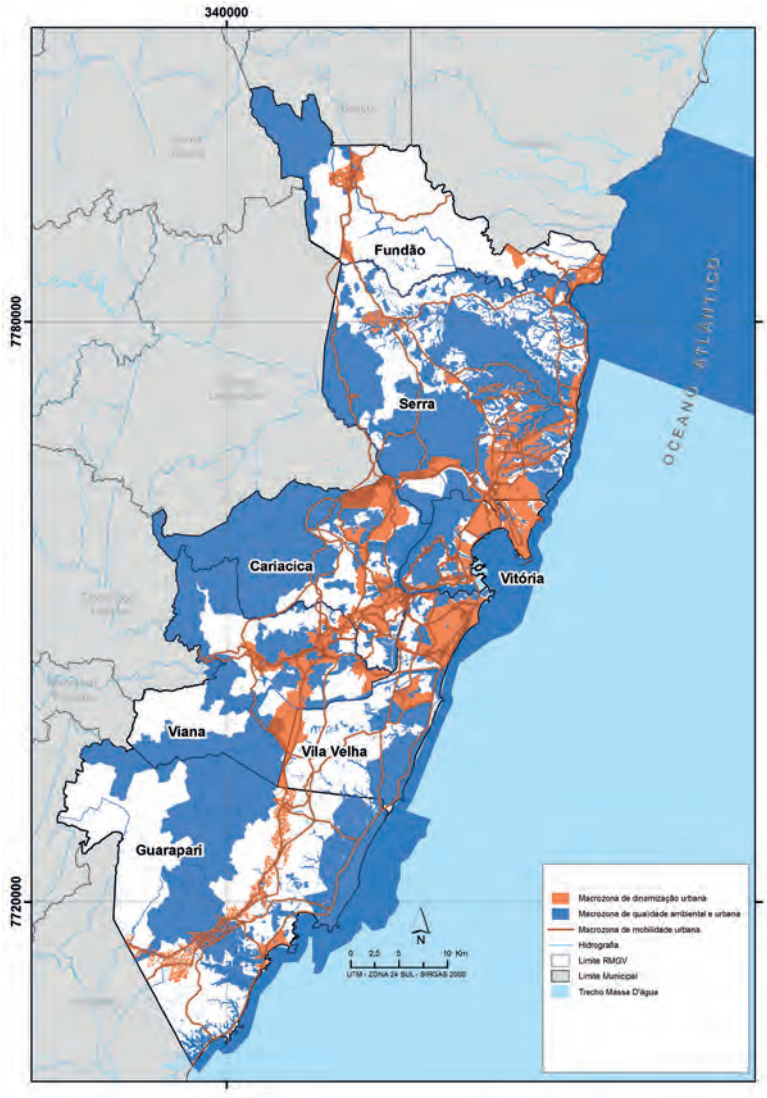
Foram definidas como AIMs aquelas áreas que estruturam a urbanização da RM da Grande Vitória, as que possuem potencial de proporcionar qualidade ambiental às áreas urbanas, e a rede viária principal que conecta essas áreas urbanas. Assim, os elementos principais que compõem o macrozoneamento são: as áreas centrais; os rios urbanos; as áreas de produção hídrica; as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); e as áreas urbanas melhor servidas por infraestrutura e aquelas planejadas para receber grandes equipamentos nos PDMs.

As informações recebidas da sociedade civil por meio de oficinas e debates possibilitaram o confronto das leituras técnicas iniciais com a percepção de diversos atores, o que levou a correções das áreas mapeadas e à formulação dos conceitos do macrozoneamento. Também contribuiu para a elaboração do macrozoneamento uma série de reuniões com órgãos públicos, companhias e autarquias estaduais, além da revisão de planos setoriais, o planejamento das zonas portuárias no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZP) da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e o planejamento das zonas aeroportuárias da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero).

O macrozoneamento utilizou as definições estabelecidas pelos PDMs por considerar que a leitura municipal consolidada deveria ser o ponto de partida do PDUI. Entretanto, com a necessidade sempre presente de integrar o território, foi possível identificar os elementos que precisam ser tratados de forma conjunta (mapas 2 e 3).

5. IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Metropolitano da Grande Vitória*: caderno preliminar de propostas. Vitória: IJSN; Fapes, 2017. Disponível em: <https://cutt.ly/5brfWUw>.

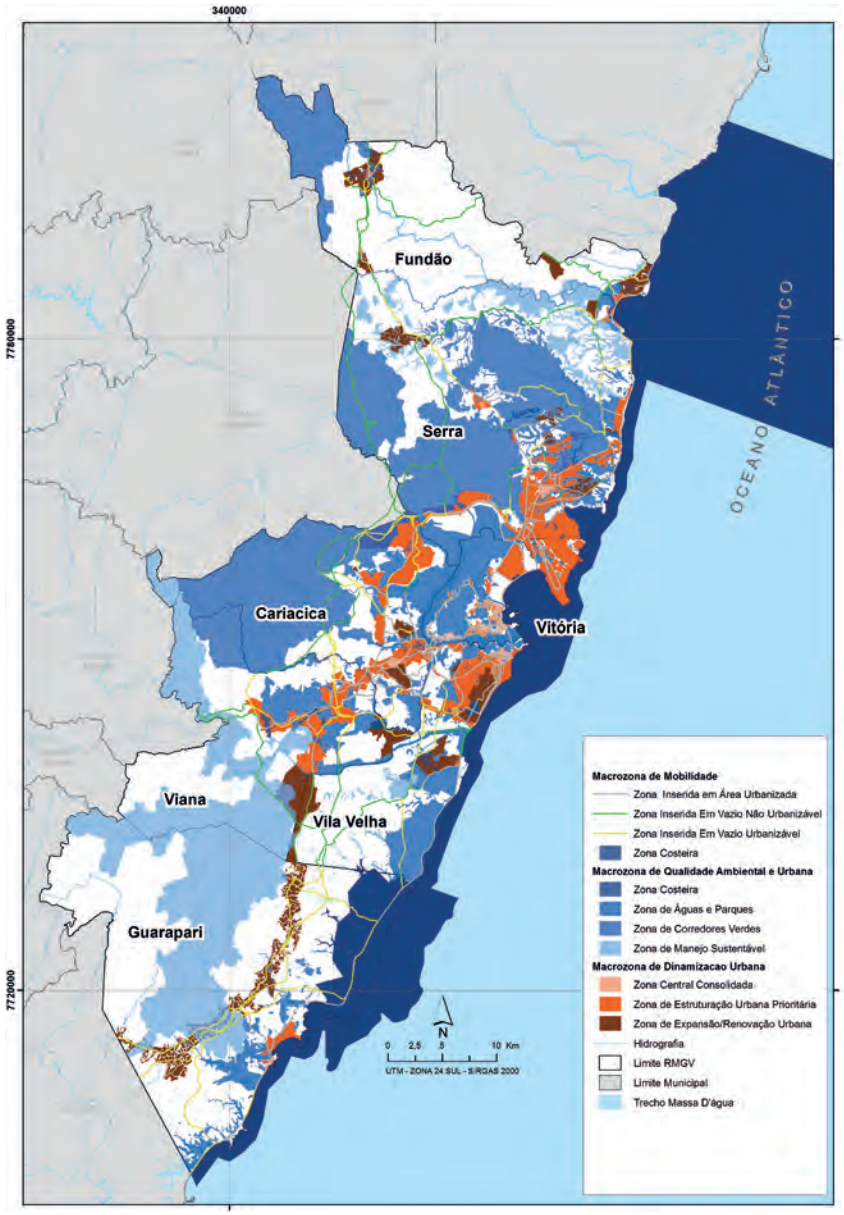
MAPA 2
Macrozoneamento



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.

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

MAPA 3
ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.

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

Por ter sido desenhado de forma interfederativa, a partir da visão integrada de desenvolvimento para a RM da Grande Vitória, é esperado que as orientações e propostas do macrozoneamento sejam incorporadas às revisões dos documentos de ordenamento territorial municipais, de acordo com o previsto pelo EM. Dessa forma, as diretrizes apresentadas deverão orientar o planejamento do território da região, em busca de um alinhamento de políticas de uso e ocupação do solo em áreas onde o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local, tendo como foco a construção da metrópole equilibrada e inclusiva desenhada nas diretrizes para a elaboração do PDUI.

O macrozoneamento constitui o primeiro esforço de territorialização das políticas metropolitanas de uso e ocupação do solo, e deve ser objeto de análises mais detalhadas nos projetos e ações metropolitanos que se inserem nas macrozonas. Isso possibilitará a identificação de porções menores do território que deverão estar submetidas a um mesmo conjunto de parâmetros e instrumentos urbanísticos.

Foram definidas três macrozonas: Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana; Macrozona de Dinamização Urbana; e Macrozona de Mobilidade Urbana. Cada uma delas foi posteriormente subdividida em ZIMs, que têm a função de avançar no ordenamento de determinadas porções do território por meio de diretrizes mais específicas, em função de qualidades comuns a algumas áreas, particularidades locais, projetos previstos pelos municípios e classificação de entorno de vias de acordo com o disposto nos PDMs.

2.1.1 Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana busca integrar o meio ambiente natural ao cotidiano urbano da RM da Grande Vitória, viabilizando a inserção de elementos naturais no tecido urbano, de modo a conectar os espaços ambientalmente protegidos e as áreas verdes urbanas, promover a biodiversidade e qualificar o território metropolitano. Para isso, faz uso de elementos da morfologia do território para assegurar a continuidade das áreas de interesse ecológico, ambiental e paisagístico, da rede hidrográfica e das áreas ambientalmente vulneráveis.

O objetivo é renaturalizar o ambiente urbano, sobretudo as áreas urbanizadas da RM, que, mesmo permeadas por rios e lagos muitas vezes esquecidos, têm carência por espaços públicos de lazer e de contemplação. Essa é uma macrozona composta por áreas de proteção ambiental previstas nas legislações municipais, estadual e federal, áreas identificadas como patrimônio paisagístico e áreas que possuem potencial para serem exploradas por atividades turísticas.

A macrozona reconhece um eixo externo à área urbanizada, caracterizado pelos serviços ambientais que fornece, e suas conexões com ela por meio dos

principais corpos hídricos que abastecem as cidades da RM. A intenção é utilizá-los como vias de renaturalização do ambiente construído, visando à melhoria da saúde e do bem-estar dos cidadãos ao aproximá-los do ambiente natural, com a criação de espaços públicos dotados de áreas verdes. Para tanto, conectam-se unidades de conservação e complexos ambientais e culturais para promover a biodiversidade, melhorar a qualidade ambiental, reforçar a identidade cultural e paisagística e promover o acesso à natureza, criando oportunidades para o lazer, o turismo e a convivência social.

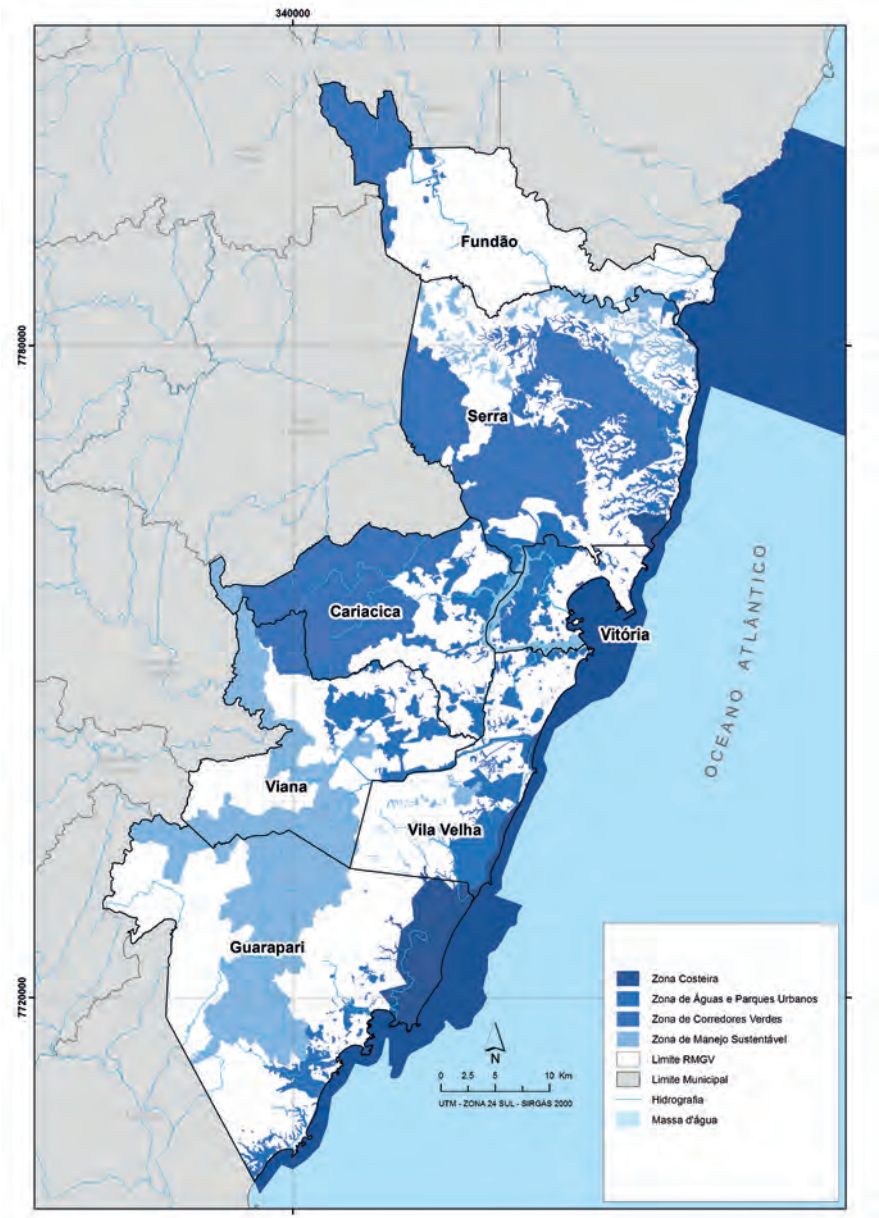
É constituída ainda pelas Zeis e pelas áreas de risco geológico e de inundação, como parte da estratégia de diminuição das desigualdades territoriais, e por serem essas áreas notadamente as mais carentes de melhorias de infraestrutura e de qualidade ambiental e urbana.

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana também tem por objetivo o aproveitamento das águas para a mobilidade urbana, especialmente na baía de Vitória. Assim, seu objetivo não está restrito à conservação ambiental, mas busca promover o desenvolvimento sustentável da região por meio de atividades econômicas que tirem proveito dos aspectos naturais, ao mesmo tempo que ajudem a preservar o meio ambiente.

ZIMs de qualidade ambiental e urbana

A Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana foi dividida em quatro ZIMs (mapa 4), com seus respectivos objetivos específicos. A ZIM de Águas e Parques Urbanos é composta por áreas que necessitam de melhorias ambientais e urbanísticas, caracterizadas pela integração entre sistemas urbanos e ambientais, e que têm a água como elemento de integração. Seu objetivo é a promoção, a recuperação e a conservação da qualidade ambiental das localidades dentro do perímetro urbano.

MAPA 4
Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.

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

A ZIM de Manejo Sustentável é formada por áreas cuja função é conter a expansão urbana sobre áreas de interesse ambiental e proteger e recuperar os recursos hídricos, tendo como objetivo salvaguardar áreas ambientalmente sensíveis e estratégicas no território metropolitano, permitindo sua apropriação para o desenvolvimento de atividades que respeitem o meio ambiente.

A ZIM de Corredores Verdes contém áreas de expressivo valor ambiental, caracterizadas pela relevância dos seus recursos hídricos e sua própria relevância para a recarga hídrica, assim como pela existência de fragmentos significativos de vegetação nativa e de áreas de preservação permanente. Seu objetivo é criar corredores ecológicos metropolitanos ao conectar essas áreas para a promoção da biodiversidade, melhoria da qualidade das águas e do ar e minimização dos efeitos das mudanças climáticas.

Por fim, a ZIM Costeira é composta por áreas localizadas na faixa litorânea, cujos recursos naturais e processos condicionantes de sua morfologia apresentam grande valor para o desenvolvimento da RM da Grande Vitória. Seu intuito é promover o ordenamento territorial de forma integrada e participativa por meio de ações para o desenvolvimento sustentável.

2.1.2 Macrozona de Dinamização Urbana

A Macrozona de Dinamização Urbana busca identificar porções do território metropolitano que englobam equipamentos e infraestruturas essenciais ao desenvolvimento econômico da RM da Grande Vitória, como as principais áreas de concentração de atividades e os eixos de conexão logística. O objetivo principal dessa macrozona é integrar, sob um mesmo conjunto de diretrizes de uso e ocupação, regiões que condicionarão o desenho do território metropolitano, com impactos sobre os mais diversos aspectos da vida cotidiana na RM, como o padrão de crescimento da mancha urbana, a natureza dos deslocamentos de pessoas e de mercadorias, a distribuição de equipamentos urbanos, a rede de infraestruturas e os grandes equipamentos econômicos.

Nesse sentido, reconhece o papel das atividades econômicas enquanto principais elos de coesão da vida na cidade, dada a relevância dos setores industriais e de logística, principalmente de importação e exportação, na geração de riquezas para a região. A análise dos PDMs mostra a força dessas atividades no planejamento, visto que várias porções nos zoneamentos locais estão reservadas a esses usos, o que acontece, via de regra, ao longo das rodovias estaduais e federais, ferrovias e portos instalados no território, configurando, assim, extensos corredores industriais e logísticos, com trechos já consolidados e outros a serem dinamizados.

As atividades industriais e logísticas não acontecem, no entanto, descoladas das atividades urbanas. Pode-se dizer que o dinamismo de uma

cidade está fortemente relacionado à diversificação das atividades econômicas e da população ali existentes, bem como à densidade habitacional. O sistema viário, além de estruturar as atividades industriais e logísticas, também faz a costura que permite a conurbação dos municípios, e é ao longo dele, ou devido a ele, que se conformam as atuais áreas centrais da metrópole. A identificação dessas áreas embasou a demarcação das centralidades existentes no território e deu pistas sobre o surgimento de novas centralidades no cenário futuro projetado para trinta anos.

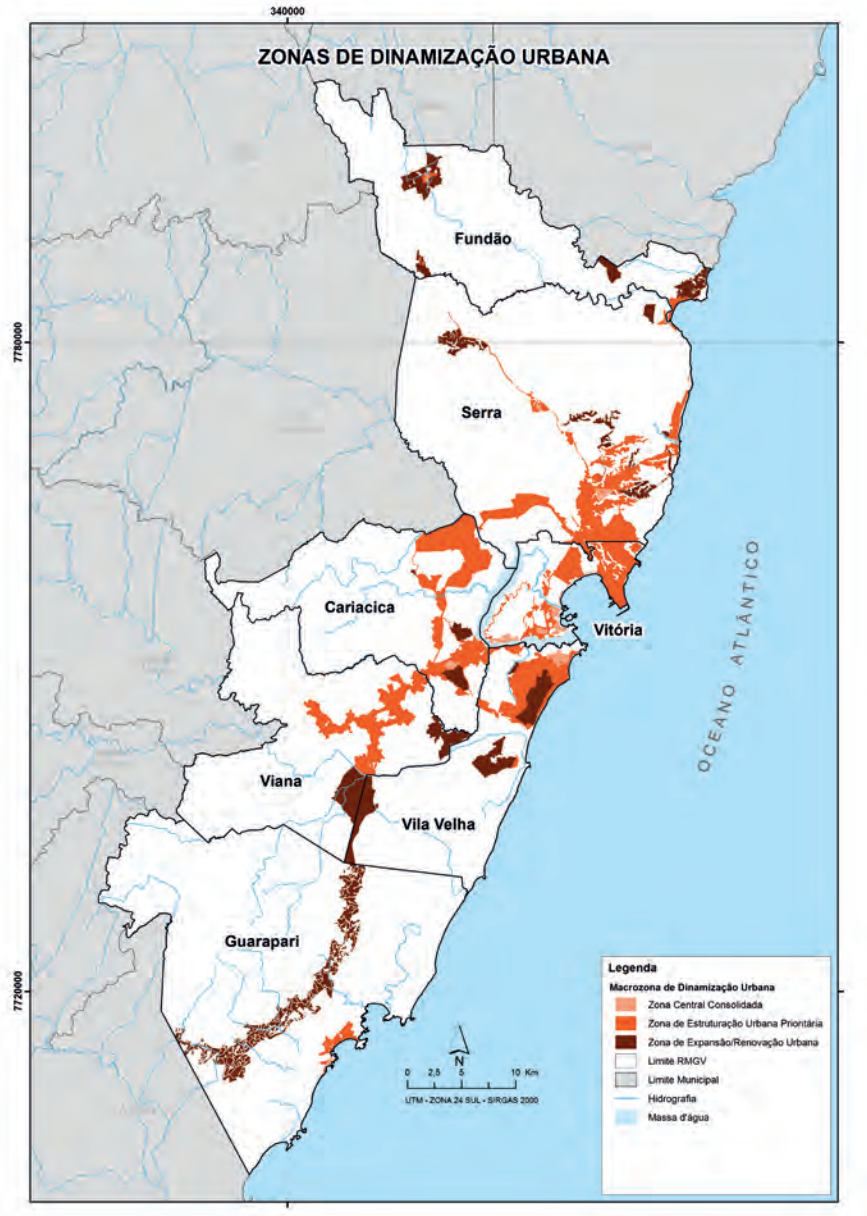
Tendo como base o conceito da cidade compacta – que busca o adensamento populacional de áreas urbanas já infraestruturadas e a ocupação dos vazios urbanos em detrimento da expansão da mancha urbana para as franjas da cidade –, a demarcação da macrozona tem o objetivo de estruturar o crescimento tanto das atividades econômicas quanto da população, cujo incremento é estimado em 250 mil habitantes para os próximos trinta anos.

A Macrozona de Dinamização Urbana é formada, em sua maior parte, por zonas de ocupação preferencial, zonas de uso industrial e logístico, algumas zonas de expansão urbana e zonas de usos especiais, todas identificadas nos PDMs. As áreas centrais, compostas, em alguns casos, por zonas de ocupação controlada ou limitada, foram incorporadas à macrozona com base na concentração de atividades centrais identificadas no diagnóstico.

ZIMs de Dinamização Urbana

A Macrozona de Dinamização Urbana foi dividida em três ZIMs com objetivos específicos (mapa 5). A ZIM de Estruturação Urbana Prioritária é formada pelas áreas que estruturam a RM e possibilitam sua dinamização, promovendo ações que estimulem a diversificação do uso do solo e o aumento da densidade populacional de forma compatível com a capacidade de infraestrutura disponível ou a sua ampliação.

MAPA 5
Macrozona de Dinamização Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.

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

Já a ZIM de Expansão ou Renovação Urbana é composta por áreas nas quais se identificam processos de expansão ou de renovação urbana, e seu objetivo é o planejamento integrado das ações para implantação de infraestrutura urbana voltada ao desenvolvimento logístico ou à formação de centros urbanos de comércio e de serviços.

Por fim, a ZIM de Centrais Consolidadas contém as áreas de relevância metropolitana, identificadas como concentradoras de atividades e com capacidade de adensamento limitada. Sua finalidade é incentivar ações que favoreçam a compatibilização de infraestrutura e de serviços urbanos relacionados às atividades econômicas existentes.

2.1.3 Macrozona de Mobilidade Urbana

A Macrozona de Mobilidade Urbana é definida pelo conjunto de vias que formam a infraestrutura de conexão física da RM da Grande Vitória, por meio da qual acontece a maior parte dos deslocamentos cotidianos de pessoas e de mercadorias. Contém, além da infraestrutura rodoviária, as ferrovias, as ciclovias e a rede hidrográfica. Para mapear essa infraestrutura, levaram-se em conta as intervenções viárias previstas, cujo impacto na mobilidade metropolitana mostrou-se significativo. Dessa forma, considera-se o papel do sistema viário elemento estruturador do território metropolitano, além de sua importância na construção do cenário futuro desejado.

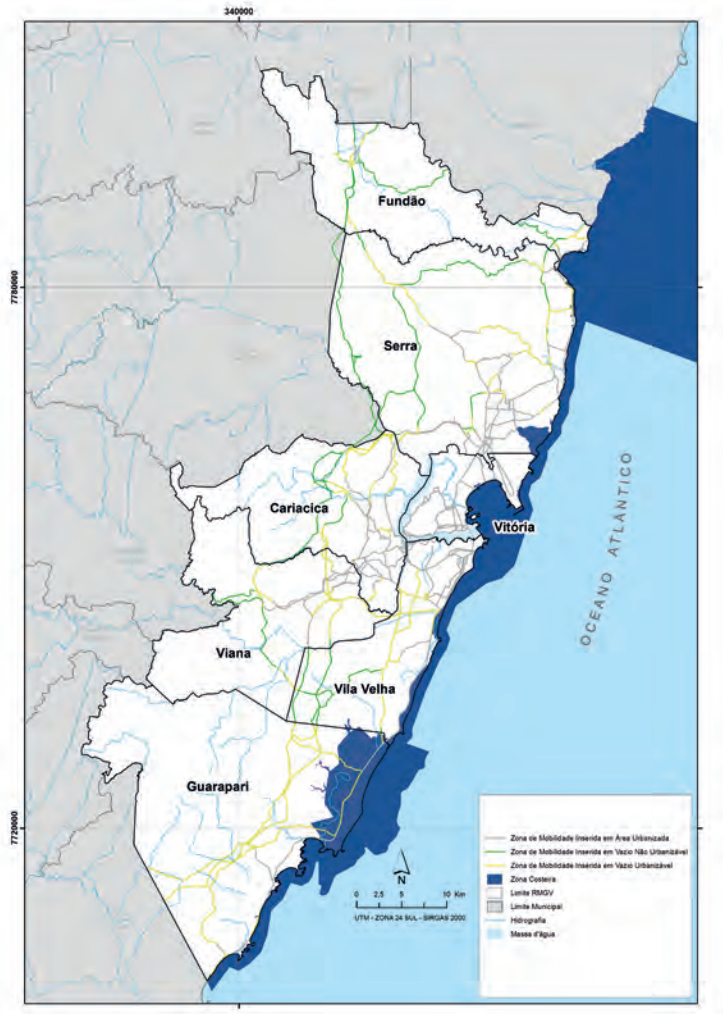
A macrozona teve como ponto de partida a identificação do sistema viário estruturante formado pelas principais vias de conexão entre os núcleos urbanos da RM e as vias de circulação e de escoamento da produção, sejam elas do sistema rodoviário ou ferroviário. Para a identificação da malha viária foram analisados os Projetos de Alinhamento Viário (PAVs), as definições de hierarquia viária e os eixos indutores de crescimento contidos nos PDMs, além de ter sido feito um levantamento de obras de infraestrutura viária e de grandes projetos industriais e logísticos.

A macrozona tem como objetivo orientar a ocupação ao longo dos eixos viários metropolitanos, garantir a reserva de áreas para a circulação de pessoas e de mercadorias, implantar uma rede de ciclovias e calçadas que permitam a vivência urbana plena e subsidiar a análise de impacto para a implantação de equipamentos de grande porte às margens desses eixos. Ao incorporar a malha ferroviária e a rede hidrográfica, pretende criar uma rede de transportes multimodal e fomentar estudos e projetos para a implantação do sistema de transporte de massa que se adeque melhor às necessidades da RM e faça uso das características topográficas e das infraestruturas existentes de modo mais inteligente. Assim, essas diretrizes têm como objetivo geral aumentar a acessibilidade dos cidadãos metropolitanos aos equipamentos e serviços urbanos e promover o desenvolvimento econômico da RM.

ZIMs de Mobilidade Urbana

A divisão da Macrozona de Mobilidade Urbana em ZIMs foi feita de acordo com a ocupação prevista para o seu entorno nos PDMs (mapa 6). O fato de as zonas serem fundamentadas nos planos diretores implica diretrizes específicas para suas funções e operação, que devem ser objeto de PAVs.

MAPA 6
Macrozona de Mobilidade Urbana e suas ZIMs



Fonte: IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves. *Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado*: região metropolitana da Grande Vitória – instrumentos e políticas. Vitória: IJSN; Fapes, 2018. v. 4. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6303>.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A ZIM de Mobilidade Inserida em Área Urbanizada tem por objetivo orientar a ocupação do entorno das vias em área urbanizada de modo a garantir a integridade funcional e operacional do sistema viário metropolitano e a proteção da faixa de domínio prevista nos PAVs.

A ZIM de Mobilidade Inserida em Vazio Urbanizável, por sua vez, objetiva orientar a ocupação do entorno ainda não ocupado das vias existentes, ou planejadas em zonas passíveis de ocupação nos zoneamentos municipais, de modo a viabilizar e compatibilizar a ocupação e o uso do solo com o sistema viário proposto, considerando as faixas de domínio definidas nos PAVs.

A ZIM de Mobilidade Inserida em Vazio Não Urbanizável tem como finalidade enfatizar a proteção das faixas de domínio das vias existentes ou planejadas em zonas com restrição à ocupação nos zoneamentos municipais e no PDUI, conforme definido nos PAVs.

Por fim, a ZIM Costeira busca o aproveitamento da faixa litorânea para o incentivo a um modal de transporte marítimo, tanto para a mobilidade urbana quanto para o turismo náutico e para o transporte de cargas. A sua inclusão na Macrozona de Mobilidade Urbana ocorreu durante o processo de aprovação do PDUI na Assembleia Legislativa do Espírito Santo. A ZIM Costeira já era prevista na Macrozona de Qualidade Ambiental e Urbana, mas como esta já estabelecia diretrizes gerais para mobilidade em modal aquaviário, a alteração feita pelos legisladores teve o caráter de reforçar, dentro da Macrozona de Mobilidade Urbana, a necessidade de ações para a implantação do modal aquaviário na faixa litorânea, uma demanda antiga e crescente da sociedade civil.

3 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PDMs

No processo de elaboração do PDUI, a equipe técnica buscou se aproximar ao máximo dos PDMs na tentativa de fazer uma leitura integrada e se apropriar das informações mais relevantes do ponto de vista metropolitano contidas nesses documentos, sobretudo por reconhecer nesses planos um esforço de compreensão e um histórico de conhecimento sobre os territórios municipais que o PDUI não deveria descartar. Dessa forma, tentou-se minimizar possíveis conflitos entre o PDUI e os PDMs, como forma de tornar mais factível o entendimento, por parte dos municípios, das propostas contidas no plano metropolitano.

No que se refere ao macrozoneamento, a equipe buscou utilizar as delimitações dos zoneamentos municipais para elaborar as ZIMs, pensando o macrozoneamento como uma camada complementar, com diretrizes que não se contrapõem ao que está previsto nos PDMs, mas que buscam orientar o ordenamento municipal por intermédio de uma perspectiva metropolitana,

conectando a região e minimizando conflitos do território. Assim, espera-se que a compatibilização dos PDMs com o PDUI ocorra sem grandes traumas.

Até o momento, nenhum PDM foi compatibilizado com o PDUI. Há revisões em curso dos PDMs de Cariacica, Viana e Vila Velha, com a participação de técnicos municipais que fizeram parte da elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória. Técnicos que possuem, portanto, o conhecimento e a memória de todo o processo de discussões e podem ser fundamentais para a compatibilização dos PDMs com o PDUI.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou elucidar aspectos do processo de elaboração do PDUI da RM da Grande Vitória, que teve como ponto norteador o macrozoneamento, como ferramenta da distribuição de oportunidades, e a melhoria da qualidade do ambiente urbano no território metropolitano, como forma de diminuir as desigualdades territoriais presentes entre os municípios. Este último esteve presente na elaboração tanto do macrozoneamento quanto das políticas e ações que integram a lei aprovada em 2017, e deve ser uma preocupação permanente da governança metropolitana na busca por um território mais justo e equilibrado.

A publicação completa do PDUI e o Sistema de Informações Metropolitanas dotam os técnicos municipais, a sociedade civil e os gestores públicos de uma série de subsídios para o planejamento territorial, na busca por equalizar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e da RM.

Por ter sido o primeiro PDUI elaborado no Brasil pós-EM, foi de fundamental importância estabelecer diálogos e parcerias com os técnicos municipais, que possuem um profundo conhecimento da realidade de seus municípios. Também foi importante usar as informações dos PDMs, cujos processos de elaboração participativa estão consolidados, como forma de potencializar o entendimento e a compatibilização entre os planos.

Ainda há muito a ser feito em relação ao planejamento e à gestão compartilhada entre os entes federativos para que as ações se concretizem e surtam o efeito necessário. As dificuldades de entendimento e colaboração entre os entes devem ser superadas recorrendo à maior participação da sociedade civil e ao maior compartilhamento das decisões. O PDUI da RM da Grande Vitória buscou ser um primeiro passo nessa direção.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei 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**, 13 jan. 2015.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005. Reestrutura a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV), o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), autoriza o Poder Executivo a instituir o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 17 jan. 2005.

_____. Lei Complementar nº 325, de 16 de junho de 2005. Dá nova redação a dispositivos da Lei Complementar nº 318, de 17 de janeiro de 2005 e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 16 jun. 2005.

_____. Resolução Comdevit nº 19, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 12 maio 2016. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Resolução Comdevit nº 20, de 5 de maio de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 12 maio 2016. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Resolução Comdevit nº 24, de 16 de agosto de 2016. **Diário Oficial do Estado**, 27 dez. 2016. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 29 nov. 2019.

_____. Lei Complementar nº 872, de 7 de dezembro de 2017. Institui o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). **Diário Oficial do Estado**, 7 dez. 2017.

_____. Resolução Comdevit nº 25, de 17 de abril de 2018. **Diário Oficial do Estado**, 15 maio 2018. Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br/comdevit/resolucoes>. Acesso em: 29 nov. 2019.



Parte III

O financiamento metropolitano: arranjos e limites na busca de soluções para financiar o desenvolvimento metropolitano no país





CAPÍTULO 14

OS DESAFIOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO: EM QUE PÉ ESTAMOS E PARA ONDE VAMOS?

Luis Gustavo Vieira Martins[1]
Marco Aurélio Costa[2]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo é produto do esforço coletivo de pesquisa que o Ipea vem coordenando em parceria com governos estaduais, instituições metropolitanas, institutos de pesquisa e universidades, ao longo dos últimos anos, com vistas a monitorar e avaliar a evolução das metrópoles brasileiras e o processo de instituição de regiões metropolitanas (RMs) no Brasil.

Para além dos arranjos políticos, legais, institucionais e de planejamento e gestão, a questão do financiamento pode assumir um papel relevante para se avaliar a evolução do processo de institucionalização das RMs no país, dado que a viabilização efetiva dessa política demanda recursos para sua implementação.

Evidentemente, mobilizar recursos sem dispor de um aparato adequado de planejamento, gestão e implementação de ações redundaria numa tarefa inócua. Entretanto, chamam atenção no caso brasileiro os grandes esforços empreendidos no campo normativo – e, em certa medida, ainda que de forma desequilibrada e ciclotímica, diversas iniciativas em criar instituições, mecanismos de governança e participação, planos e instrumentos de gestão –, buscando promover ações articuladas e coordenadas nas metrópoles brasileiras.

Se em vários momentos se produziu algum nível de pactuação entre estados e municípios metropolitanos, criando-se mecanismos e instituições de governança e reunindo conhecimento e capacidade técnica para levar adiante tal empreitada, permanece a incômoda questão de por que, no final das contas, são tão limitados os resultados de tais esforços.

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

As razões são muitas – um conjunto de fatores, alguns de caráter nacional e estrutural, outros de natureza local e particular. Entretanto, a insustentabilidade do processo de desenvolvimento brasileiro e a do cenário macroeconômico e das respostas governamentais às crises internas e externas, que oscila entre momentos de fortes restrições e fases de expansão, certamente constitui um contexto de fundo que não contribui para produzir um ambiente político, social e econômico adequado à pactuação e à definição de fontes (de financiamento) mais permanentes a fim de enfrentar as consequências de nosso rápido processo de urbanização.

Entre os elementos perturbadores, é ponto pacífico a centralidade assumida pela questão do financiamento na construção de uma política cooperativa para o desenvolvimento metropolitano. O tipo de formato institucional adotado para a instituição de RMs no Brasil, ao envolver diretamente duas instâncias federativas diferentes, estado e municípios – dotadas de autonomia administrativa e financeira, que são efetivamente entes da Federação e possuem competências exclusivas, mas também complementares –, é um arranjo que depende fortemente da adesão de atores com diferentes capacidades e limitações.

Neste capítulo, iremos nos concentrar na dimensão urbana do desenvolvimento metropolitano, que consiste no alvo central desta etapa da pesquisa.

2 O FATO METROPOLITANO E A DIMENSÃO SOCIOPOLÍTICA DA METRÓPOLE

O debate sobre metropolização é indissociável do quadro compreensivo a respeito do processo de urbanização brasileiro e sobre a conformação do nosso sistema federativo, visto que ambos os processos estão irremediavelmente inter-relacionados, numa lógica de codeterminação.

O Brasil experimentou um elevado crescimento econômico no pós-guerra, marcado por um processo de urbanização e industrialização que produziu alterações significativas nas estruturas demográficas, sociais e ocupacionais e deu origem a uma das maiores e mais complexas economias do planeta, num relativamente curto espaço de tempo. As transformações estruturais deixaram marcas profundas na estruturação do território, especialmente nas cidades brasileiras, uma vez que o país rapidamente abandona seu perfil essencialmente agrário para se tornar eminentemente urbano. Já em meados da década de 1960, mais da metade da população brasileira se tornara urbana (Faria, 1991).

Alimentada por altas taxas de crescimento vegetativo e por um crescente e intenso fluxo migratório do campo para a cidade, a população urbana cresce numa velocidade no mínimo duas vezes superior à do avanço populacional do país a cada década. O ineditismo desse processo deriva não somente da velocidade do crescimento urbano, mas também de sua magnitude, tendo

as cidades de absorver, entre os anos 1960 e 2010, mais de 25 milhões de habitantes a cada década.[3]

Nosso desenvolvimento periférico produziu uma "urbanização periférica", marcada pela forte presença de desigualdades sociais, que se desdobraram territorialmente na segregação espacial das camadas mais pobres da população, alijadas do acesso aos bens e serviços públicos coletivos, assentadas num precário padrão de moradia. A noção de "periferização" assume um novo significado, expressão de um modelo específico de urbanização/metropolização, que vai além da questão do distanciamento em relação ao núcleo, passando a referir-se também a uma "não acessibilidade ao consumo de bens e serviços que, embora produzidos socialmente, são apropriados e consumidos somente no núcleo urbano" (Santos e Bronstein, 1978).

Klink (2013) sintetiza os debates sobre a governança metropolitana ao apontar dois paradoxos fundamentais: de um lado, a concentração da riqueza nas metrópoles, mas também as grandes mazelas resultantes desse processo de concentração, marcado pelos diversos *deficit* sociais; de outro, remete à ausência ou limitação dos arranjos institucionais, de planejamento e gestão, para o enfrentamento dessa dualidade na direção de um processo de desenvolvimento sustentável.

É nesse contexto que se insere o fenômeno metropolitano, como um dos produtos do nosso acelerado processo de urbanização/industrialização, que reuniu, em alguns centros urbanos, um poderio econômico e uma concentração demográfica superiores aos das demais cidades. O fato metropolitano é, então, compreendido como um processo socioespacial estabelecido historicamente num conjunto de relações e interações humanas, de interdependência e compartilhamento de serviços, infraestruturas e funções complementares circunscritas num território e que frequentemente ultrapassam os limites administrativos da metrópole.

Assim, a ocorrência do fato metropolitano,[4] em geral, precede sua institucionalização, e, sendo produto da interação num dado contexto espacial (Santos, 2018), suas relações internas e externas podem variar bastante, dependendo de cada situação.

3. Crescimento da população urbana a cada década, com base nos censos promovidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de diversos anos: 1960 – 20.899.927; 1970 – 29.108.631; 1980 – 28.862.451; 1990 – 26.879.724; 2000 – 23.170.242.

4. Metrópoles são formações socioespaciais constituídas por arranjos populacionais que ocupam áreas urbanizadas, em geral conurbadas, formadas pela cidade núcleo e cidades adjacentes. Nesses arranjos, os limites físicos se perdem, formando um espaço único regional, que, em geral, orbita em torno de um núcleo urbano central. Cada metrópole constitui uma área de influência que pode assumir diferentes perfis socioespaciais e territoriais, não sendo obrigatoriamente formada por uma única área contígua urbanizada, podendo designar uma região com áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais.

O que diferencia as grandes metrópoles das demais cidades é justamente a sua escala, o tamanho e a diversidade de seu sistema econômico, a concentração populacional, a intensidade de seus fluxos e a multiplicidade de conexões. Ocorre que seu processo de formação, no Brasil, foi profundamente marcado pela crescente agudização das condições de vida nas metrópoles, sendo reconhecido pelo Estado brasileiro, ainda na década de 1970, como uma questão a ser enfrentada.

A constatação de que nesses territórios os municípios vivenciariam problemas comuns causados pelo intenso processo de urbanização que compartilhavam, situações impossíveis de serem solucionadas individualmente pelas instâncias locais, tornavam necessária a tomada de decisões a um nível supralocal. Tal condição demandaria um arranjo que, no federalismo brasileiro, deveria se situar entre a escala estadual e a municipal. A resposta adotada para enfrentar essa situação de forma institucional foi a criação das nove RMs, entre 1973-1974.

Após as crises dos anos 1970 e início dos 1980, durante o processo de redemocratização, a questão metropolitana foi retomada durante os debates da Constituinte em 1986, mas fortemente influenciada por uma visão mais descentralizadora, marcada pela emergência dos movimentos municipalistas.

Reconhecendo essa condição, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) estabeleceu que caberia aos estados a institucionalização de suas respectivas RMs, considerando que seria a instância federativa mais próxima da realidade de cada metrópole, afastando grande parte das atribuições da União presentes no modelo constitucional que a antecedeu. E, mais recentemente, a partir de 2015, a instituição de RMs também teria de se adequar às diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Metrópole (EM) (Lei nº 13.089/2015).

No tocante aos arranjos político-institucionais adotados, na medida em que se trata de um projeto de lei do Executivo a ser encaminhado ao Legislativo para apreciação, sendo que este último poderá vetar ou alterar qualquer um dos dispositivos apresentados pelo governador do estado, o processo político é uma condição inescapável e, com certeza, desejável. É nesse processo que se definem os contornos metropolitanos, as funções de interesse comum, as estruturas e os meios de governança, planejamento, participação e gestão, assim como as fontes de recursos adotadas para sua implementação.

Chama-se atenção para o fato de que a instituição das RMs deriva eminentemente de processos políticos para ressaltar que buscar assentar análises sobre o tema adotando apenas elementos físico-territoriais, complementaridade de funções urbanas, dinâmica econômica etc. – ainda que se constituam em parâmetros fundamentais para orientar sua criação – nem de longe esgotam o modelo explicativo sobre a governança de nossas metrópoles, o que costuma frustrar aqueles envolvidos na dimensão socioespacial da temática.

Assim, não obstante os princípios constitucionais e as diretrizes colocadas pelo EM, o arranjo-institucional metropolitano adotado em cada estado corresponde a uma pactuação específica dos termos de cooperação entre os atores envolvidos, num dado momento do tempo, que poderão ser mais ou menos aderentes ao fato metropolitano propriamente dito. De certa forma, inclusive no intuito de acolher determinado grau de diversidade das metrópoles brasileiras num país tão heterogêneo, o EM não foi exaustivo ao definir e apresentar os parâmetros sobre os quais deveria se apoiar a criação de uma RM:[5] afinal, quais seriam os limites para definir o que seria um agrupamento de municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (FPICs)?

Esse grau de liberdade conferido aos estados para a instituição de RMs não poderia resultar em outra coisa que não na diversidade de interpretações legais e adaptações às realidades e interesses locais. Isso produziu, de um lado, uma distorção em relação aos conceitos e intenções originais, mas, por outro lado, teve a vantagem de se constituir num modelo menos autoritário ou tecnocrático em relação ao passado – algo que abriu espaço para que o arranjo institucional necessário fosse efetivamente pactuado com os atores diretamente envolvidos.

Da mesma forma, a própria definição sobre qual município deverá ou não compor uma RM também remete a um processo político na sua essência. Considerando a opção feita na CF/1988 em elevar o *status* do ente municipal na Federação, a delimitação das RMs no Brasil precisa considerar a integralidade do território de cada município, se afastando em grande medida da noção de conurbação e contiguidade da área efetivamente metropolitana, o que traz enorme complexidade na definição dos serviços de interesse comum e dificulta a pactuação de políticas nesta esfera.

A disponibilidade hídrica passou a ser um elemento-chave para definir os contornos de algumas metrópoles ante a evidente limitação de acesso ao abastecimento em algumas cidades. Daí gera-se uma tendência à incorporação de municípios que possuem disponibilidade hídrica às RMs.

Entretanto, em geral, é justamente o fato de ter características não metropolitanas – como pouca densidade demográfica, presença de grandes áreas livres, poucas atividades poluidoras, reservas ambientais, atividades econômicas tipicamente rurais, além da disponibilidade de fontes de água – que confere a tais localidades sua capacidade hídrica. Faria sentido, por essa razão, incorporá-la a uma metrópole? Ou se trata apenas de remunerá-la adequadamente pelo fornecimento de tão precioso líquido para as grandes metrópoles?

5. A Lei nº 13.089, de 2015, no inciso VII, do art. 2º, define RM como uma "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" (Brasil, 2015).

Esse descolamento entre o fato metropolitano e os arranjos político-institucionais adotados configurou o que a literatura consagrou como "metropolização institucional" (Costa, Matteo e Balbim, 2010), menos aderente às dinâmicas e aos processos socioespaciais e a um efetivo processo de ordenamento territorial.

Sob a perspectiva das finanças públicas, evidencia-se que não só a composição municipal da RM irá ditar seu perfil e potencial econômico, fiscal e tributário, como também ocorre o seu inverso – isto é, por interesses econômicos, fiscais ou da eventual existência de políticas públicas que priorizem de alguma forma os membros de uma RM frente aos demais, engendra-se um processo político de inserção de determinado município numa RM.

Ou, ainda, em situações-limite, pode ser do interesse do Executivo e/ou do Legislativo estadual recortar todo o seu território em inúmeras RMs, não deixando nenhum município de fora, mesmo que várias municipalidades tenham características completamente distintas do que se esperaria de um município metropolitano.

Em outra direção, feitas as contas finais quanto às vantagens da participação formal numa RM, começam a aparecer alguns casos em que o município identifica falta de atratividade em compor esse tipo de arranjo territorial-institucional. Por exemplo, após uma mudança na legislação de distribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ocorrida recentemente no estado do Rio de Janeiro, um município está pleiteando sua exclusão da RM do Rio de Janeiro, pois teve sua cota-parte reduzida justamente por ser metropolitano, o que parece ter lhe trazido desvantagens econômicas.

Assim, em muitos casos, a perspectiva de acesso a fontes adicionais de recursos parece ser determinante no processo de constituição de RMs, sendo possível inferir que o interesse ciclotímico de avanços e recuos de estados e municípios em relação à questão metropolitana ao longo do tempo derive, em grande medida, desse aspecto.

Assim, a institucionalidade que se produziu desde então – bastante diferente daquela criada originalmente nos anos 1970, quando havia apenas 9 RMs – foi a criação de 76 RMs, sendo que o estado com maior número de RMs é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8).

Também foram instituídas, por legislação federal complementar, três regiões integradas de desenvolvimento (Rides), que alcançam municípios de mais de um estado da Federação: a Ride do Distrito Federal e Entorno (Distrito Federal, Goiás e Minas Gerais), a Ride do Polo Petrolina e Juazeiro (Bahia e Pernambuco) e a Ride da Grande Teresina (Piauí e Maranhão). Esse universo legalmente instituído envolve nada menos do que 1.309 municípios metropolitanos e 56 inseridos em Rides, os quais correspondem a quase um quarto dos 5.570 municípios do país,

o que remete a uma enorme diversidade entre eles, seja qual for o critério de comparação adotado.[6] A esse universo se somam cinco aglomerações urbanas, constituídas por 74 municípios.

O modelo brasileiro de recorte metropolitano baseado em limites municipais, que não corresponde ao território físico historicamente produzido de conurbação de áreas em torno da metrópole, torna difícil a definição de políticas públicas focadas nos efeitos e na dinâmica de metropolização. Parte dos municípios definidos legalmente como metropolitanos não possuem conexão forte com a metrópole.

Um exemplo dessa situação pode ser visualizado no caso da privatização dos serviços de saneamento no estado do Rio de Janeiro. O governo estadual adotou uma modelagem de concessão dos serviços da empresa de saneamento – Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) – baseada numa proposta construída pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A modelagem estabeleceu a concessão por blocos de áreas, construídos com vistas a buscar atratividade e viabilidade econômica para cada bloco individualmente, de forma que o conjunto da RM não perfaz um desses blocos.[7] O bloco 4 é composto por parte dos municípios metropolitanos e alguns bairros da capital. Os blocos 1 e 3 envolvem municípios metropolitanos, não metropolitanos e parte dos bairros da capital. O bloco 2 inclui outros bairros da capital e municípios não metropolitanos distantes da metrópole. Assim, o tecido territorial e os demais elementos que configuram o espaço metropolitano foram desconsiderados no processo, o que nos chama atenção para o fato de que, em alguns casos, determinada FPIC poderá até ajudar a desconstruir, em vez de fortalecer, a gestão metropolitana no seu conjunto.

Analisar esse conjunto tão diferenciado de arranjos não é o objetivo deste estudo, que apenas pretende demonstrar a complexidade e diversidade desse universo, marcado por condicionantes locais igualmente particulares, mas destacar que essa diversidade dialoga com determinantes comuns e estruturais que condicionam fortemente as condições de financiamento da política metropolitana, como veremos a seguir.

6. A Lei nº 13.683, de 2018, buscou solucionar a questão da falta de parâmetros e critérios a serem obedecidos pelos estados ao constituírem suas RMs, introduzindo um novo dispositivo no EM (Brasil, 2015, art. 2º, inciso VIII), que estabelece o conceito de área metropolitana: "representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território" (Brasil, 2018).

7. Disponível em: <http://www.concessaosaneamento.rj.gov.br/documentos/grupo1/Anexos_II_III_IV_do_EDITAL.pdf>.

3 OS DETERMINANTES DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO

O citado "pacto" metropolitano se expressa no estabelecimento de um conjunto complexo de acordos, alianças, instrumentos e regras firmadas para a consolidação dessas relações, que assumem também um formato jurídico-legal. Tal concertação, é claro, não resolve todos os conflitos e contradições existentes entre as partes.

A coexistência de duas instâncias governamentais, estado e municípios, com certo grau de autonomia entre si, com capacidades diferenciadas de autogestão e auto-organização política, administrativa e financeira, mas ligadas também por determinados laços hierárquicos, dá o tom da complexidade deste arranjo.

Ocorre que um dos principais cimentos que poderiam ajudar a manter a firmeza desse pacto, e que na sua ausência também ajuda a explicar o seu enfraquecimento, o fundo público assume papel ainda mais relevante ante uma imensa heterogeneidade e desigualdade entre os atores. A capacidade de transferir recursos públicos para compensar essas diferenças e sustentar financeiramente uma agenda comum torna-se, então, fundamental para a manutenção desse pacto. Mas de onde viria esse fundo público?

Inicialmente alvo de grandes investimentos por parte do governo federal, as RMs sentiram fortemente a prolongada crise econômica. O fracasso das tentativas de promover a estabilização da economia e a continuidade do crescimento a partir do final dos anos 1970 solapou os mecanismos financeiros que sustentaram os ambiciosos programas de investimento promovidos de meados dos anos 1960 até o final dos anos 1970, dentro do Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) do I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) e, parcialmente, do II PND.

Ainda mais vulnerável de 1979 em diante, após o segundo choque do petróleo e o salto dos juros reais no mercado internacional, a economia brasileira não mais conseguiu produzir uma conjuntura capaz de fazer frente à continuidade dos investimentos em infraestrutura e serviços urbanos da década anterior. Nesse período, se avolumaram ainda mais as carências de atendimento das demandas sociais, havendo uma crescente desmobilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) operados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e uma forte restrição nos investimentos realizados por meio do orçamento geral da União.

A fase de baixo investimento fez refluir o envolvimento dos diversos atores na maioria das RMs, ampliando-se a disputa por recursos por parte dos entes subnacionais. Conviveu-se com um longo período de tentativas de contenção do processo inflacionário, seguido de uma nova fase de forte ajuste fiscal, pautado por dotações orçamentárias da União pouco significativas, em parte lastreadas por

financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Também foram períodos de forte restrição de crédito aos estados e municípios, que concorriam aos escassos recursos disponibilizados no âmbito dos programas de financiamento do FGTS ou recorriam ao financiamento externo dos bancos internacionais de desenvolvimento, enfrentando longos processos e difíceis condições de acesso. Apenas empresas de saneamento públicas e privadas bem-estruturadas e prefeituras de maior porte conseguiam efetivamente acessar tais fontes, deixando os municípios de menor porte e as periferias metropolitanas reféns das suas limitadas capacidades de arrecadação e das escassas transferências voluntárias da União.

Após a criação do Ministério das Cidades, em 2003, quando se buscou retomar a questão metropolitana, e particularmente a partir de 2007, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), houve um esforço no sentido de privilegiar as RMs nos investimentos federais para o desenvolvimento urbano. Entretanto, essa seria uma tarefa politicamente complexa para um ministério com atribuições sobre toda a rede urbana, inclusive os municípios não metropolitanos, que sempre demandaram igual atenção.

Alguns programas ministeriais utilizaram como critério de pontuação na seleção de projetos o pertencimento do município-alvo a alguma RM. Entretanto, tais recursos eram acessados por meio de propostas apresentadas diretamente pelos estados e municípios metropolitanos e não por instâncias de governança metropolitana, passando ao largo dos fundos estaduais criados para esse fim. Assim, em apenas algumas situações as propostas apresentadas envolviam a complementaridade entre projetos de diferentes municípios, ou destes com o respectivo estado, ou tampouco visariam a efeitos em escala supramunicipal ou metropolitana.

O avanço do debate técnico e político em torno da temática metropolitana levou à aprovação, ainda que bastante tardia, de uma nova política nacional de desenvolvimento metropolitano, expressa no EM.

Todavia, um dos principais problemas da política nacional de desenvolvimento metropolitano reside justamente na inexistência de previsão de recursos para levar adiante a política que propõe. O veto presidencial aos arts. 17 e 18[8] do projeto de

8. O veto se baseou na defesa técnica, dado que as áreas de Orçamento e da Fazenda argumentaram que não há distinção prática entre um fundo orçamentário e as dotações alocadas a programas no próprio orçamento, o que em certa medida é verdade. Entretanto, também foi uma decisão de caráter político, uma vez que não há impedimento legal para a criação do fundo e que o mesmo também previa a inclusão de fontes alternativas ao Orçamento Geral da União (OGU): "A criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União". Vetos da Lei nº 13.089/2015 disponíveis em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm>.

lei sepultou a ideia da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI),[9] que teria a função de sustentar essa política e, desde então, nenhum mecanismo foi criado para suprir tal ausência.

O EM, no intuito de provocar os atores a aderirem à política de forma mais estruturada, acabou por criar, inclusive, uma restrição para o apoio da União à governança interfederativa, uma vez que o art. 14 dessa lei estabelece que apenas as RMs que atingirem a gestão plena estarão habilitadas a receberem recursos da União para o financiamento de seu desenvolvimento, conforme disposto no inciso III do *caput* do art. 2º dessa lei. Dessa forma, seriam potenciais beneficiárias apenas as RMs que possuíssem: i) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; ii) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8º dessa lei; e iii) Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) aprovado mediante lei estadual.[10]

Ainda que a lei previsse um fundo que teria apenas natureza contábil e financeira, que não dispensaria o esforço permanente dos segmentos envolvidos na disputa por recursos com as demais pastas e políticas urbanas, o FNDUI ao menos sinalizaria para uma perspectiva de enfrentamento das dificuldades de financiamento de uma institucionalidade que não possui o *status* de ente da Federação. Além disso, tal instrumento permitiria envolver a União diretamente na corresponsabilização pela execução da política de desenvolvimento metropolitano, destacando a aplicação de recursos diretamente direcionados para esse fim.

O resultado é que, em relação à atuação da União na questão metropolitana, o veto à criação do fundo deixou estados e municípios sujeitos apenas ao fluxo normal de transferências voluntárias orçamentárias por parte dos ministérios para reforçar seus orçamentos, assim como reféns da capacidade de endividamento de cada ente estadual e municipal para acesso às linhas de financiamento disponibilizadas pelo governo federal. Essa ausência de mediação da União se faz ainda mais sentida considerando que o modelo de federalismo brasileiro concorre

9. Trecho vetado da Lei nº 13.089/2015. "Art. 17. Fica instituído o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado, de natureza contábil e financeira, com a finalidade de captar recursos financeiros e apoiar ações de governança interfederativa em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, nas microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta lei e em consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 18. Constituem recursos do FNDUI: I – recursos orçamentários da União a ele destinados; II – recursos decorrentes do rateio de custos com estados e municípios, referentes à prestação de serviços e realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum; III – contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas; IV – contribuições de entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; V – receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do fundo; e VI – outros recursos que lhe vierem a ser destinados na forma da lei". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm>.

10. Visando contornar em parte essa situação, a nova redação dada pela Lei nº 13.683/2018 ao § 2º do art. 14 passou ao menos a admitir o apoio da União para a elaboração e revisão do PDUI, mas desde que a RM tenha sido instituída e delimitada mediante lei complementar e que possua estrutura de governança interfederativa própria.

para promover muito mais a competição entre os atores na busca por recursos do que a cooperação para solucionar problemas compartilhados.

Em consequência dessa ausência, na esfera metropolitana, as possibilidades de acesso a recursos ficaram restritas: i) às transferências voluntárias da União, realizadas por meio dos programas setoriais ministeriais direcionados aos estados, municípios e entidades; ii) às emendas parlamentares de destinação dirigida para alguma área metropolitana; iii) à situação fiscal dos estados e à sua capacidade de endividamento, cada vez mais limitados, e a prioridade conferida à agenda de investimentos em suas RMs; iv) aos fundos metropolitanos estaduais, nos poucos casos em que foram efetivamente implementados e dotados de recursos; e v) à utilização da capacidade fiscal dos municípios, sabidamente muito desigual.

Considerando que poucos fundos operam efetivamente, o peso maior da cooperação metropolitana recaiu sobre os orçamentos estaduais e municipais, que inclusive ditam sua capacidade de endividamento, sendo que a quase totalidade dos investimentos são operados fora dos fundos metropolitanos.

Adentrando a esfera fiscal, diante de sua grande dimensão territorial e de características geográficas e econômicas tão díspares, o modelo federativo brasileiro, em diferentes momentos e em diversos graus, optou por centralizar poderes e recursos na União como forma de levar o desenvolvimento para todo o território nacional, de modo que se pudesse destinar receitas para compensar essas desigualdades territoriais. O modelo adotado segue a visão hegemônica das teorias sobre federalismo, pautadas pela separação das funções econômicas entre os entes federativos, no qual o nível central ficaria com as funções estabilizadora e distributiva, enquanto os governos locais ficariam mais identificados com a alocativa, conforme descrito em Oates (1972).

De forma diferente de outros países, o processo de elaboração da nova CF iniciado em 1986 foi, também no campo fiscal, fortemente influenciado pela associação entre o excesso de centralização promovido pelo regime autoritário e a necessidade de descentralização frente a uma nova fase de redemocratização do país, no rumo de um forte modelo municipalista. Como assinala Resende (1997, p. 100),

> ao invés de seguir o mais árduo caminho de uma profunda reforma estrutural, calcada em uma proposta consistente de construção de um novo equilíbrio federativo, optaram pela via mais fácil de ampliar a transferência da receita federal para estados e municípios de modo a dispor de maior autonomia para gastar sem o ônus da contrapartida de cobrar os tributos para financiar o gasto.

Para viabilizar e consolidar a autonomia dos municípios como ente federativo se fazia necessário sustentar financeiramente sua atuação e conferir-lhe maior grau de independência.

A nova CF instituiu a competência tributária de cada um dos entes da Federação, na qual a União manteve uma concentração maior de competências, sobretudo arrecadatórias, atualmente atingindo cerca de 67,5% do volume total, enquanto os estados alcançam 25,9% e os municípios 6,6%. Ao longo dos últimos dez anos, pouco se alterou essa composição, sendo possível perceber um tímido processo de descentralização no perfil da arrecadação, no qual a União passou a contribuir menos no cômputo total, em função do crescimento do peso dos estados (0,6 ponto percentual – p.p.) e municípios (1,1 p.p.).

TABELA 1
Evolução da participação dos entes federativos na arrecadação total (2009-2018)
(Em %)

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Média
União	69,2	69,0	70,0	69,1	68,9	68,5	68,3	68,4	68,0	67,5	68,7
Estados	25,3	25,5	24,5	25,2	25,3	25,5	25,5	25,4	25,7	25,9	25,4
Municípios	5,5	5,5	5,5	5,8	5,8	6,1	6,2	6,2	6,3	6,6	5,9

Fonte: IFI (2018).

Entretanto, o acesso de cada ente aos recursos públicos deve ser dimensionado apenas após as transferências intergovernamentais, que demonstrarão a real disponibilidade de recursos disponíveis de cada esfera. Como pode ser visualizado na tabela 2, praticamente cada ente manteve sua participação no bolo das receitas nos últimos nove anos, tendo a União perdido apenas 2 p.p. de seu peso (51%), para estados (28%) e municípios (21%).

TABELA 2
Evolução da participação dos entes federativos nas receitas disponíveis (2009-2017)
(Em %)

Esfera	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
União	53	54	55	53	54	52	52	50	51	53
Estados	27	27	26	27	26	27	27	28	28	27
Municípios	20	19	19	20	20	21	21	22	21	20

Fonte: IFI (2018).

Obs.: Foram considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Apoio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios (AFE/AFM), Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações (FEX), Lei Kandir, Fundo de Estruturação de Projetos (FEP), Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), transferências de concursos de prognósticos (TCP), *royalties*/participação especial e as cotas-parte do Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto sobre Produtos Industrializados Proporcional às Exportações (IPI-Exportação), Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), salário-educação, ICMS e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).

Conforme afirmado anteriormente, é importante lembrar que o efetivo processo de descentralização ocorreu principalmente em sequência à aprovação

da CF/1988, uma vez que, à época, a participação dos municípios nas receitas do setor público atingia apenas 10,8% do bolo fiscal, participação que praticamente dobrou desde então.[11]

Após as transferências, observa-se que a União repassa aos demais entes cerca de 25% da sua arrecadação; os estados, mesmo após realizarem as transferências aos municípios, apresentam um pequeno acréscimo de 2 p.p. no volume de recursos disponíveis. Os municípios são os maiores favorecidos pelo sistema de transferências, ficando com aproximadamente 21% dos recursos arrecadados no país.

A constatação de que a União, mesmo após realizar as transferências, retém mais da metade da arrecadação pública e pouco favoreceu as esferas subnacionais nos últimos anos tem sido alvo crescente de questionamentos por parte dos estados e municípios, que não possuem alternativas para se autofinanciar. No sistema federativo brasileiro, em comparação com a União, os entes subnacionais possuem uma capacidade muito menor de autofinanciamento e promoção do desenvolvimento a partir de mecanismos e recursos alternativos à esfera tributária.

A União pode se endividar de diversas formas: emitir títulos de dívida; utilizar vários instrumentos de política monetária; emitir moeda; empregar a política cambial e reservas internacionais, valendo-se até de imposto inflacionário; possuir bancos públicos de desenvolvimento e empresas estatais produtoras; operar diversos fundos públicos; deter enorme poder decisório sobre alguns fundos privados e semipúblicos; e, entre outros, utilizar diversos tipos de incentivo para o setor financeiro e produtivo. Na esfera dos estados e, sobretudo, dos municípios, entretanto, praticamente tudo gira em torno do acesso aos recursos fiscais.

É possível constatar que o sistema de transferências efetivamente redistribui receitas, particularmente aos municípios, que veem seus recursos disponíveis multiplicados por mais de três vezes o montante em relação ao que arrecadam. No entanto, no caso de um país federativo de perfil arrecadatório mais centralizado como o do Brasil, seria de se esperar que o sistema de transferências intergovernamentais fosse mais eficiente no sentido de possibilitar o acesso mais igualitário dos diferentes estados e municípios às receitas públicas. Contudo, as desigualdades permanecem mesmo após contabilizarmos esse sistema de compensações.

Considerando que as estatísticas de regionalização das despesas estaduais são muito precárias e raramente conseguem expressar fidedignamente a localização efetiva do gasto, vamos restringir nossa análise do financiamento metropolitano à situação fiscal dos municípios, uma vez que detêm as atribuições principais no tocante ao desenvolvimento urbano. Ademais, considerando que grande parte

11. Apesar de a CF ter sido aprovada em 1988, seus efeitos fiscais só podem produzir efeitos a partir do exercício seguinte. Por essa razão utilizamos esse ano como marco referencial pré-constitucional.

das despesas com desenvolvimento urbano e metropolitano da União e dos estados se faz por meio de transferências aos municípios para sua execução, é nessa instância que poderemos avaliar melhor as disponibilidades de gasto, uma vez que os repasses efetuados pelos entes superiores são computados como receita nos orçamentos das prefeituras.

Uma das formas de se avaliar efetivamente a desigualdade fiscal existente na esfera local é se utilizar da receita (ou da despesa) *per capita*, que traduz a capacidade de gasto por habitante em cada município. Segundo levantamento realizado por Bremaeker (2019), que usou dados do Finanças do Brasil (Finbra)[12] de 2018, a receita *per capita* dos municípios tende a ser menor quanto maior é seu porte demográfico, até o grupo com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, voltando a partir daí a crescer, mas de forma menos intensa. Isso se explica pelos critérios de rateio das transferências e dos tributos arrecadados na esfera local.

As receitas tributárias *per capita* tendem a crescer à medida que aumenta a população municipal, o que reflete a aderência dos tributos locais à dinâmica urbana. Os maiores municípios apresentam receita tributária *per capita* dez vezes superior à dos municípios muito pequenos, R$ 2.014 e R$ 195 *per capita*, respectivamente, sendo a média cerca de R$ 643/habitante.

Quanto às receitas de transferências, os valores *per capita* caminham na direção oposta, na qual os municípios com menores portes demográficos recebem cinco vezes mais recursos do que os maiores, R$ 8.639 e R$ 1.624 *per capita*, respectivamente, sendo a média, cerca de R$ 2.228/habitante.

Do ponto de vista federativo, em linhas gerais é possível afirmar que as transferências tendem a compensar a menor capacidade arrecadatória dos pequenos municípios, normalmente de características rurais, nos quais o FPM assume grande importância.

Entretanto, trata-se ainda de dados agregados. Ao avaliarmos a situação de cada município individualmente é possível verificar a imensa disparidade existente. Dos cem municípios com maior receita *per capita* do país em 2017, entre Presidente Kenedy, no Espírito Santo, o maior (R$ 30.334/habitante), e Entre Rios do Oeste, no Paraná (R$ 7.421/habitante), o menor, havia 87 municípios com menos de 20 mil habitantes, sete tinham entre 20 e 100 mil habitantes e apenas seis tinham mais de 100 mil habitantes. O primeiro colocado no *ranking*, Presidente Kenedy, no Espírito Santo, tem uma receita *per capita* quase trinta vezes superior ao município de São Gonçalo, no Rio

12. Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) referentes a 2018 representam 96% do total dos municípios do país.

de Janeiro (R$ 1.107/habitante), enquanto São Paulo, capital, por exemplo, possuía R$ 4.276/habitante.

Do ponto de vista metropolitano, ao longo do processo histórico de sua constituição haveria uma tendência natural de que as funções da metrópole fossem paulatinamente ultrapassando seus próprios limites territoriais em direção às cidades do entorno, dada a existência de externalidades mais positivas fora do *core* (núcleo) original. À medida que tais funções vão se descentralizando, surgem em torno do núcleo diversas tipologias de cidades com diferentes atributos complementares, que podem assumir alguns graus de especialização, como residenciais, industriais, mistos, de serviços, entre outros.

Em grande medida, é justamente essa especialização que irá ditar as diferentes capacidades de arrecadação local. Da mesma forma, é o nível de adequação das características de cada local às diferentes regras para transferências intergovernamentais que irá ditar o grau e o perfil de dependência de cada município.

Municípios mais industrializados poderão arrecadar mais Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e receber transferências de ICMS em função do seu valor adicionado. Cidades-dormitório de classe média poderão usufruir de maior arrecadação própria, as de menor porte receberão proporcionalmente maiores transferências *per capita* de FPM do que as demais, e assim por diante.

Para além desse padrão, se superpõem diversos outros fatores, como o recebimento de *royalties* de petróleo em função do posicionamento do município em relação às bacias produtoras marítimas, o recebimento de compensação pela extração mineral, entre vários outros elementos.

São os diferentes graus de combinações de aderência da base socioeconômica local que proporcionarão maior ou menor acesso aos recursos públicos. Por essa razão, em uma mesma RM convivem municípios com capacidades muito desiguais de acesso às receitas públicas.

A situação dos municípios metropolitanos, ainda que por essa condição possam assumir características próprias mais associadas ao processo de urbanização que compartilham, não é muito diferente daquela dos demais municípios brasileiros. Isso ocorre justamente por não haver praticamente nenhum dispositivo legal explícito que beneficie (ou prejudique) municípios metropolitanos em relação aos demais – salvo em algumas leis estaduais que tratam da regulamentação da transferência de ICMS,[13] que inclusive preveem menores repasses para esses municípios em detrimento daqueles do interior.

13. A CF/1988, em seu art. 158, inciso IV, determina que 25% do produto da arrecadação do ICMS sejam repassados aos municípios (Brasil, 2016b). Dispõe ainda o parágrafo único do art. 158 que, do total destinado aos municípios, 3/4 partes, no mínimo, sejam distribuídas entre eles conforme o valor adicionado de cada um nas operações relativas ao ICMS realizadas em seu território, e até 1/4 parte, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso de territórios, lei federal.

Assim, o perfil das finanças desses municípios dialoga diretamente com o sistema fiscal-tributário nacional, que não distingue a condição metropolitana como elemento de priorização, de forma que se aplicam aos municípios metropolitanos praticamente os mesmos padrões dos demais municípios de igual porte, perfil econômico e tamanho de população.

Ilustrando a situação com o caso da RM do Rio de Janeiro, segundo dados do Finbra 2018, o município de Maricá possuía uma capacidade de gasto *per capita* de R$ 13.159,00/habitante, quase doze vezes superior ao de São Gonçalo, o de menor capacidade, com R$ 1.114/habitante. A capital aparece apenas em quarto lugar, com R$ 4.280/*capita*. Parte dessa distorção ocorre devido às transferências dos *royalties* de petróleo, que dão uma condição privilegiada aos dois primeiros colocados (o segundo é Niterói, com R$ 6.946/habitante), mas todas as grandes cidades-dormitório do entorno do núcleo metropolitano têm receitas *per capita* abaixo de R$ 2.921, o que coloca severos limites às capacidades de investimentos e atendimento à população desses municípios.

Seria de se esperar que em certa medida os municípios metropolitanos tenderiam a responder melhor à arrecadação dos tributos locais, pois seus fatos geradores estão mais relacionados ao grau de urbanização e tenderiam a ser mais urbanizados do que os demais. Porém, considerando que os limites do fato metropolitano são diferentes dos contornos político-institucionais adotados na definição da composição de cada RM, as RMs poderão apresentar grande diversidade interna de perfis. Assim, é possível notar a presença de municípios de características rurais ou que possuem parcela significativa de seu território destinada a áreas de proteção ambiental, frente a outros totalmente urbanizados de baixa ou alta renda.

O atual modelo de governança demanda que atores com capacidades e necessidades extremamente diferentes e desiguais cooperem visando finalidades comuns. Considerando que cada município brasileiro é um ente federativo administrativamente independente, dotado de instrumentos de financiamento, ainda que insuficientes, e também de responsabilidades legalmente definidas, nitidamente se verifica a ausência de algum fator de incentivo ou pressão que estimule tal cooperação.

4 A SITUAÇÃO DOS FUNDOS METROPOLITANOS

À exceção da Ride do Distrito Federal e Entorno – legalmente impossibilitada de instituir uma RM e, por conseguinte, um fundo metropolitano –, todas as RMs pesquisadas previram a criação de ao menos um fundo metropolitano (no caso da RM de Salvador, três), mas apenas um se encontra efetivamente em funcionamento: o da RM de Belo Horizonte.

Em poucos casos, há rubricas específicas previstas no Plano Plurianual (PPA) estadual e leis orçamentárias destacando recursos para sustentar o respectivo fundo. Em geral, as rubricas referentes aos investimentos metropolitanos reportam-se diretamente a projetos prioritários da esfera estadual, que não estão contabilizados nos fundos.

Os fundos existentes preveem a execução compartilhada das FPICs, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa. As leis de criação das RMs definem as FPICs, sendo as mais presentes: transporte urbano/mobilidade; sistema viário; saneamento básico; habitação; cartografia e informações; planejamento e gestão; ordenamento territorial e uso do solo; distribuição de gás canalizado; recursos hídricos; meio ambiente; e segurança pública. Em outros casos, aparecem outras funções, como saúde; promoção social; redução das desigualdades; desenvolvimento socioeconômico; energia; defesa civil; como mudança do clima; e comunicação digital – estes dois últimos, temas inovadores.

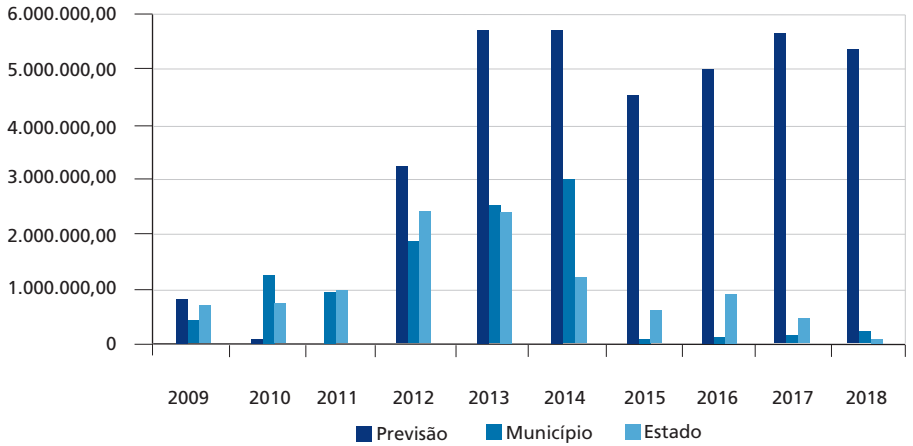
Em relação à governança dos fundos, as diretrizes se originam do órgão de decisão colegiado superior, que pode assumir diferentes nomenclaturas, mas em todos os casos há representação do estado e dos municípios. Em todos eles está previsto que o financiamento de projetos e programas será submetido à aprovação de algum tipo de comitê ou conselho deliberativo.

A instância gestora do fundo pode ser constituída por uma coordenação, um comitê ou uma agência. Neste último caso, uma autarquia, com autonomia administrativa e financeira, e personalidade jurídica de direito público vinculada à secretaria estadual de planejamento, fazenda ou desenvolvimento econômico.

O relatório referente à RM de Belo Horizonte, que não está nesta publicação,[14] traz uma importante contribuição ao destacar os limites da cooperação intermunicipal na sustentação dos fundos metropolitanos, em virtude das diferentes capacidades fiscais existentes, dos interesses políticos envolvidos e do ritmo da atividade econômica. O caso do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) de Belo Horizonte, um dos mais antigos em funcionamento, ilustra bem essa situação, conforme pode ser visualizado no gráfico 1.

14. O estudo citado encontra-se disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

GRÁFICO 1
Previsão, aportes e contribuições ao FDM da RM de Belo Horizonte (2009-2018)



Fonte: Santos *et al*. (2021).

Verifica-se que em nenhum momento foi atingida a proporção de 50% do Estado e 50% dos municípios nas contribuições, sendo que o ápice da contribuição dos municípios ocorreu em 2013, na qual apenas a metade dos 34 municípios da RM efetuou o pagamento. É importante destacar que as maiores contribuições ocorreram justamente na fase final do ciclo de investimentos urbanos incentivada pelo governo federal, entre 2012 e 2014, mostrando um nítido caráter pró-cíclico. Nota-se que mesmo em experiências mais consolidadas, como é o caso da RM de Belo Horizonte, tem sido difícil garantir a adesão e o fluxo regular de contribuição dos atores. Esse dado ilustra as possíveis dificuldades a ser enfrentadas pelas demais RMs para a sustentação operacional dos fundos, fator que poderá ser agudizado pela presença da crise fiscal.

As fontes de receitas previstas nos fundos metropolitanos são basicamente as mesmas previstas no EM, concentradas nos perfis a seguir.

- Recursos orçamentários e extraorçamentários do estado e dos municípios, destinados por disposição legal ou contratual, mesmo decorrentes de transferências, como FPM, ICMS ou arrecadação própria, em geral com o estado se responsabilizando por aportar o mesmo montante dos municípios.
- Transferências da União destinadas aos fundos metropolitanos.
- Empréstimos nacionais e internacionais, cooperação internacional ou de acordos intergovernamentais, doações.
- Operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos.

- Rateio de custos referentes a obras e serviços de interesse comum.
- Transferências financeiras de outros fundos de entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais.
- Doações de pessoas físicas e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.
- Outorga de serviços de titularidade da RM, multas e taxas de poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos metropolitanos.
- Juros e rendimentos de aplicação de seus recursos depositados.
- Recursos de compensação por serviços ambientais.
- Resultado de aplicação de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida.
- Outras receitas que lhe forem destinadas ou arrecadadas.

Do ponto de vista da manutenção institucional das estruturas de gestão, os custos de funcionamento da autarquia são compartilhados entre estados e municípios, mas, na maioria dos casos, têm sido custeados pelos estados. Na composição do fundo, normalmente se prevê um regime de contribuição, estabelecido na proporção estado 50% e municípios 50%, tomando como referência ou a proporção em relação à receita corrente líquida municipal, ou cota-parte do ICMS, ou porcentagem do FPM.

Considerando que as RMs não são um ente da Federação, tal configuração pode dificultar a obtenção de financiamentos pelo fundo, visto que dependerá da capacidade de endividamento e pagamento dos governos estaduais.

Entre as propostas mais recentes de mudanças na legislação, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187/2019 (Brasil, 2019a) contribuiu para tumultuar a situação dos fundos metropolitanos, dado que extingue os fundos públicos de todos os entes não ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação dessa emenda constitucional, mediante lei complementar, exceto para aqueles previstos nas constituições e leis orgânicas de cada ente (art. 3º e § 1º). A medida também revoga as vinculações existentes de receitas públicas a fundos públicos ao final do exercício financeiro em que ocorrer a promulgação da PEC, para todos os entes (art. 4º).

A CF/1988 já previa mecanismo semelhante no art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

> os fundos existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, extinguir-se-ão, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos (Brasil, 2016b).

Entretanto, esse mecanismo nunca foi efetivado, pois todos os fundos foram recriados pela Lei nº 8.173 (do PPA), de 30/1/1991, prorrogando sua existência até o ano subsequente ao da publicação da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, da CF/1988, sem nenhuma avaliação. Apenas na União seriam extintos aproximadamente 248 fundos, sendo que 165 foram instituídos antes da CF/1988.

Há, aí, um claro esforço de redução do *deficit* e do pagamento das dívidas, visto que, durante o período a que se refere o *caput* do art. 3º, o *superavit* financeiro dos fundos públicos apurados ao final de cada exercício será destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente (art. 5º). Apenas no âmbito da União, permitirá a desvinculação imediata de R$ 219 bilhões de *superavit* financeiros dos fundos, recursos que deverão ser utilizados na amortização da dívida pública da União.

Sem adentrar no debate sobre a interferência indevida da União nas decisões dos estados dentro de um sistema federativo, a norma estabelece que a instituição de novos fundos de qualquer natureza, de todos os entes, só poderá ser efetivada por meio de lei complementar (art. 1º e 2º). Qualquer alteração a ser promovida em tais fundos, como inclusão de novas receitas, outros atores, regras de funcionamento etc., também demandará quórum qualificado nas assembleias legislativas. Assim, também começaria a correr o prazo para que os fundos fossem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da emenda constitucional, o que demandará um esforço por parte dos entes metropolitanos na busca dessa concertação, sob pena de ver seus fundos inviabilizados.

5 OUTROS INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE RMs

O art. 9º do EM estabelece outros instrumentos a serem utilizados no planejamento e que poderão servir de fontes de financiamento. Para além do fundo, estão previstas operações urbanas consorciadas interfederativas, definição de zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos, consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas (PPPs) interfederativas.

Ainda é cedo para avaliar a efetividade dessas possibilidades trazidas pelo EM, muitas delas alterações/adaptações de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (EC) (Brasil, 2001). A captura e a aplicação de recursos advindos de operações urbanas consorciadas interfederativas e a utilização de zonas para aplicação compartilhada de instrumentos urbanísticos previstos no EC e trazidos para o EM ainda não foram observadas no país e não há avaliações sobre seu potencial.

Visando evitar questionamentos legais, o art. 24 do EM promoveu uma alteração no art. 34 do EC, o qual passou a vigorar acrescido do art. 34-A, que estabelece a possibilidade de realização de operações urbanas consorciadas interfederativas em RMs, desde que aprovadas por leis estaduais específicas. Como aponta Royer (2015), para além da necessidade de compatibilização com os planos diretores e legislações urbanísticas municipais,

> é importante refletir sobre a possibilidade de aprovação de operações urbanas por lei estadual. Tratando-se de operação estruturada de financiamento de projetos alicerçada em venda de potencial adicional de construção, e dada a competência municipal para promover o controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, parece ser questionável a competência que o Estatuto da Metrópole confere aos estados para dispor sobre instrumentos regulatórios dos municípios.

Além de críticas consistentes ao real efeito redistributivo desses instrumentos, aliado ao potencial elevado de captura de recursos públicos escassos em escalas ampliadas, destacam-se a necessidade de complexa concertação técnica e política entre os entes envolvidos e de aprovação nas municipalidades envolvidas, assim como a edição de leis específicas.

Os consórcios públicos e os convênios de cooperação também constam como instrumentos previstos no EM, já sendo largamente utilizados no país. Verifica-se sua existência em várias RMs do país. Alguns envolvem apenas parte dos municípios metropolitanos, outros abarcam parte desses, mas incluem também municípios de outras regiões. Isso ocorre porque cada política tem um recorte, uma espacialidade e arranjos institucionais diversos. Um exemplo bastante comum dessa situação ocorre no campo da saúde, em que é possível verificar agrupamentos de municípios metropolitanos em parcerias com não metropolitanos.

Apesar de serem instrumentos largamente utilizados no país, no contexto de gestão metropolitana os casos de consórcios públicos e de convênios de cooperação ainda são limitados, sendo a principal referência o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (Consórcio ABC). Predominam os casos de consorciamento que envolvem municípios metropolitanos, mas afora casos localizados, o instrumento não tem sido utilizado para o planejamento e a gestão metropolitana.

6 PARA ONDE APONTAM OS RELATOS DAS EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA METROPOLITANA

Os relatos das três experiências apresentadas neste livro parecem bem representativos da situação atual do financiamento metropolitano do Brasil, cada uma sujeita às suas particularidades locais. De forma geral, apontam para os resquícios do último grande ciclo de investimentos em desenvolvimento urbano estimulados

pelo governo federal, uma vez que há vários contratos ainda em curso, o que foi materializado, em parte, em função do endividamento dos entes subnacionais, especialmente dos estados.

Os estados, que ainda sustentam grande parte dos investimentos, caminham para o esgotamento da sua capacidade de endividamento, e, diante da escassez de outras fontes de recursos, vêm rapidamente buscando estabelecer concessões, privatizações e PPPs, assim como esforços para a formalização de convênios entre os estados e os municípios metropolitanos, especialmente na área da saúde. Tais investimentos diretos repercutem o protagonismo dos estados na pauta do financiamento metropolitano. Entretanto, não são realizados por meio dos fundos metropolitanos. Isso revela a dificuldade de implementação dos arranjos metropolitanos, em especial dos fundos, que ainda estão se estruturando e não dispõem de recursos, e ainda sofrem com a disputa política dos entes estaduais.

Os investimentos públicos de perfil metropolitano geralmente são assumidos pelos governos estaduais, em geral realizados em parceria com o governo federal via transferências voluntárias, PAC ou endividamento do próprio ente estadual, havendo concentração na área de transporte e mobilidade urbana. A centralidade das capitais e o seu maior poder econômico concentram os maiores investimentos municipais de impacto metropolitano, não obstante grande parte das transferências não ter relação explícita com o fato de o município ser ou não metropolitano e do programa federal privilegiar ou não as RMs.

Os desafios político-administrativos na construção da governança interfederativa das RMs aliados às dificuldades trazidas pela desigualdade socioeconômica e fiscal entre os entes federativos metropolitanos produziram dois efeitos que parecem ter maior relevância. De um lado, como o caso da RM de Salvador bem ilustra, a grande maioria dos investimentos realizados nas RMs tem sido custeada pelos governos estaduais, seja por meio de repasses da União, recursos próprios, financiamentos ou parcerias público-privadas. De outro, um segundo efeito trata de investimentos realizados pelos cofres municipais, seja mediante recebimento de transferências da União ou dos estados, arrecadação própria, endividamento ou parcerias.

Em geral, são investimentos relevantes para esses municípios, mas muitas vezes não se tratam de investimentos de alcance metropolitano, produzindo muitas vezes impactos restritos ao âmbito intraurbano. Há várias experiências de consórcio intermunicipais dentro das RMs, notadamente na área de saúde, saneamento (água, esgoto, resíduos sólidos, drenagem) e segurança pública.

Uma inovação da Região Metropolitana de Salvador (RMS) foi a criação de três fundos metropolitanos, sendo dois focados em temas com algum grau de concertação prévio, o Fundo de Mobilidade e Modicidade Tarifária do Transporte

Coletivo (FMTC-RMS) e o Fundo de Universalização do Saneamento Básico (Fusan) da RMS, e outro de caráter mais amplo, o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador (FRMS).

O FRMS, do qual todos os municípios da RMS poderão fazer parte, apresenta uma modelagem diferente de natureza privada e patrimônio próprio, separado do patrimônio dos cotistas. Será sujeito a direitos e obrigações próprios, bem como a orçamento anual aprovado pelo Colegiado Metropolitano. A aplicação dos recursos desse fundo deve ser supervisionada por um conselho de orientação. Entretanto, esses fundos ainda estão sendo estruturados para o adequado cumprimento de seus objetivos, de forma que o governo estadual tem assumido quase integralmente as ações de desenvolvimento urbano na RMS.

Destacam-se nessas ações uma diversidade de grandes obras de mobilidade e infraestrutura realizadas e programadas, especialmente a partir de recursos oriundos do anterior ciclo de investimentos originários do PAC. Entretanto, o estado se aproxima do esgotamento de sua capacidade de endividamento para contratação de financiamentos internos e externos, estando próximo de alcançar o limite prudencial fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que o compele a se utilizar de outras possibilidades de financiamento, como PPPs, créditos tributários, consórcios públicos, fundos imobiliários, além de desenvolver estudos para utilização de outros instrumentos urbanísticos aplicáveis.

Parte dos investimentos está sendo custeada por PPPs e concessões, e também por parceria entre os governos estaduais e os municípios que integram os consórcios na área da saúde. A capital também tem realizado investimentos importantes com recursos próprios.

A experiência da Região Metropolitana da Grande São Luis (RMGSL) relata o esforço na construção do aparato de gestão metropolitana e de seus instrumentos, fortemente assentado na valorização da participação da sociedade. A RMGSL conta com uma estrutura de governança composta pelo Colegiado Metropolitano, de caráter executivo e deliberativo; conferência e conselho participativo metropolitano, de caráter consultivo e deliberativo; Agência Executiva Metropolitana, de caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao colegiado e ao Conselho Metropolitano; e o FDM.

O Fundo Metropolitano da RMGSL foi criado em 2015 e regulamentado em 2018, ficando o governo do estado do Maranhão com o papel de agente financeiro oficial e mandatário na contratação de financiamentos, sendo a Agência Executiva Metropolitana responsável por gerir os recursos do fundo. Até o momento, não foram aportados recursos ao fundo, que permanece inoperante. O PDUI encontra-se em elaboração e caberá ao Colegiado Metropolitano a responsabilidade de especificar as FPICs.

Com o seu índice de endividamento comprometido, o estado do Maranhão tem crescentemente prospectado investimentos em parcerias com o propósito de obter recursos para o desenvolvimento metropolitano. Um conjunto de investimentos na RMGSL foi iniciado pelo governo estadual, custeado com recursos próprios ou transferidos pela União, especialmente para implantação do Plano Metropolitano de Acessibilidade, que envolve a implantação de novos modais de transporte, obras de infraestrutura viária, implantação do transporte público rápido (tipo bus rapid transit – BRT), sistema de tráfego, vias exclusivas para ônibus, reformas de calçadas e implantação de ciclovias, além da elaboração do projeto de construção de estruturas de cais flutuantes em São Luís e em Alcântara. Outra frente importante tem sido o amplo programa de Regularização Fundiária de Interesse Social.

No caso da RMGSL, parte dos investimentos tem sido realizada por meio de parcerias privadas nas áreas de educação, saúde, patrimônio histórico, segurança e infraestrutura, e, em outros casos, por meio de parcerias com municípios da região, como é o caso da gestão dos serviços de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos.

Experiência singular é o caso da Ride do Distrito Federal e Entorno, que revela uma situação particular no arcabouço jurídico brasileiro, constituindo o desafio do não lugar da RM de Brasília e as consequências desta condição.

É evidente a ocorrência do fato metropolitano em Brasília. Todos os estudos sobre o tema corroboram essa conclusão. Para além das definições presentes no EM, que permitiriam classificar Brasília como uma metrópole, o recente estudo do IBGE sobre regiões de influência das cidades (Regic) 2018 (IBGE, 2020) ratifica a Regic 2007 ao reconhecer Brasília como uma metrópole nacional. Dada a pequena dimensão territorial do Distrito Federal, as relações metropolitanas ultrapassam os limites distritais, alcançando oito municípios goianos,[15] com os quais a capital mantém estreitos laços.

Do ponto de vista constitucional, contudo, dada a vedação constitucional à instituição de uma RM que envolvesse municípios de mais de um estado, foi criada a Ride do Distrito Federal e Entorno como uma solução para o caso de Brasília.[16] Entretanto, a institucionalidade das Rides e das RMs atende a dispositivos legais, princípios, instrumentos e objetivos bastante distintos, que, no caso em questão,

15. Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

16. As RMs e aglomerações urbanas são constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes e instituídas por lei complementar estadual, de acordo com a determinação do art. 25, § 3º, da CF/1988. Diferentemente da criação de RMs, no caso das Rides, a competência para criá-las é da União, com base nos arts. 21 (inciso IX), 43 e 48 (inciso IV, da CF/1988).

parecem dificultar a constituição de um arranjo alternativo para a gestão dos interesses comuns restritos ao que seria a área metropolitana de Brasília.

O arranjo adotado para a Ride do Distrito Federal e Entorno,[17] apesar de conter a escala metropolitana, abrange, também, uma extensão territorial bem mais ampla, que inclui mais 33 municípios (29 goianos e 4 mineiros), que possuem outra dinâmica de interações regionais. Os instrumentos da Ride dialogam estreitamente com políticas de desenvolvimento regional, especialmente no que toca ao desenvolvimento econômico, em detrimento da gestão integrada de serviços de interesse comum, foco da política metropolitana.

Sobre as possibilidades de financiamento do desenvolvimento de sua área metropolitana, a impossibilidade da criação de um fundo comum não pode ser suprida pela existência do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) e pelo Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), direcionados para o conjunto da região Centro-Oeste, não sendo específicos para a Ride do Distrito Federal e Entorno. Além disso, tais fundos não podem contemplar os municípios mineiros da Ride do Distrito Federal e Entorno, visto que Minas Gerais pertence à região Sudeste.

Do ponto de vista institucional e político, diante dos objetivos a que se propõe a Ride do Distrito Federal e Entorno, o FCO e o FDCO, não há como exigir dos demais partícipes algum nível de prioridade específico para a área metropolitana de Brasília no âmbito do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride)[18] ou dos conselhos gestores desses fundos, evidenciando o problema da representação devido à natureza da composição e da lógica institucional existente, comprometendo a governança metropolitana.

Como a Ride do Distrito Federal e Entorno não possui orçamento próprio, as ações teriam que ser financiadas com recursos do orçamento da União, do Distrito Federal, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e dos municípios afetados. O financiamento da Ride do Distrito Federal e Entorno enfrenta dificuldades semelhantes às das demais RMs, mas ampliadas devido ao conjunto mais amplo de atores envolvidos, marcados pela grande desigualdade existente entre os municípios, que possuem diferentes necessidades e capacidades de financiamento, com o complicador de não se poder instituir um fundo específico para tal finalidade.

17. Criada por meio da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 1998).

18. A Lei Complementar nº 94/1998 também prevê a criação de um conselho para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Ride do Distrito Federal e Entorno, o Coaride.

Se por um lado a legislação não impede a constituição de outros arranjos entre os municípios da área metropolitana de Brasília, como a formação de consórcios, por outro limita a aplicação de instrumentos previstos no EM, como a constituição de um fundo metropolitano e a aplicação de instrumentos urbanísticos supramunicipais, e também constrange o arranjo institucional para o tratamento das funções de interesse comum, especialmente no tocante ao saneamento integrado da área metropolitana,[19] situação que pode afetar de forma semelhante outras Rides e aglomerações no país.

7 PERSPECTIVAS DE FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO

De forma mais estrutural, a falta de recursos para as RMs tem origem em outra escala de problemas: o modelo de federalismo fiscal. Apesar de ter ocorrido um processo de descentralização fiscal desde os anos 1980, ainda há uma forte concentração de recursos na União, que tem crescentemente se utilizado de contribuições para se financiar, tributos em que os estados e municípios não possuem direitos na arrecadação. Outro componente que impacta as finanças dos demais entes são as desonerações fiscais promovidas pelo governo federal, que afetam os tributos a ser partilhados com eles.

Contudo, há o diagnóstico evidente de que o sistema fiscal-tributário produz muita desigualdade entre estados e também entre municípios, dada a adequação ou inadequação do perfil econômico de cada um a cada tributo arrecadado, elementos interligados que precisam ser discutidos no âmbito de uma nova reforma tributária.

A ausência de um fundo nacional e de previsão de transferências obrigatórias a serem alocadas nos fundos metropolitanos sujeita tais fundos às transferências voluntárias, emendas parlamentares e à enorme desigualdade nas capacidades de arrecadação própria dos municípios que as compõem.

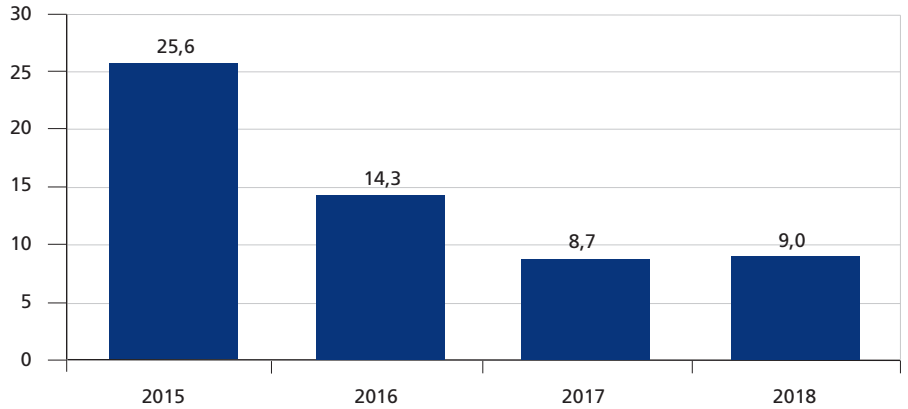
Alguns novos elementos se somam a essas dificuldades, uma vez que a ampliação do valor das emendas parlamentares individuais e a adoção do orçamento impositivo agudizam o processo de pulverização orçamentária, trazendo ainda maiores dificuldades para o estabelecimento de prioridades e

19. O resultado da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842, cujo acórdão do Superior Tribunal Federal (STF) foi divulgado em 2013, trouxe maior clareza para a prestação dos serviços de natureza metropolitana. Por um lado, há o entendimento de que a função pública do saneamento básico extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por outro lado, contudo, seria considerada inconstitucional a transferência do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum ao Estado-membro, confirmando a tese de que a gestão deve ser definida em regime de coparticipação entre os entes, razão pela qual se faria necessário algum instrumento ou instância institucional de decisão compartilhada. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>.

reduzindo o espaço para seleção de projetos no âmbito federal, sobretudo diante de fortes restrições fiscais.[20]

À atual crise fiscal se somam os efeitos da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016 (Brasil, 2016a), a chamada PEC do Teto dos Gastos Públicos,[21] a qual estabelece novo regime fiscal e impacta, negativamente, o volume de transferências voluntárias de programas federais. As crescentes limitações fiscais já haviam reduzido fortemente as dotações orçamentárias dos órgãos que financiam o desenvolvimento urbano, aumentando a disputa por recursos escassos, limitando a capacidade de indução de ações em RMs por parte dos ministérios e fazendo com que, em várias ações, só sejam executadas emendas parlamentares. A drástica redução pode ser visualizada no gráfico 2, quando em 2018 o volume anual pago pelo Ministério das Cidades alcançou apenas cerca de um terço das disponibilidades existentes em 2015.

GRÁFICO 2
Evolução anual do valor pago pelo Ministério das Cidades (2015-2018)
(Em R$ bilhões)



Fonte: SigaBrasil, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>.

20. Ainda persistem uma série de questões pendentes quanto à operacionalização do chamado "orçamento impositivo". Por exemplo, na hipótese de uma frustração de receitas, não está claro como seria realizado o corte de despesas compensatório para garantir o cumprimento da meta de *deficit* primário e como se realizaria o contingenciamento frente a certas despesas obrigatórias ou incomprimíveis. Também é importante esclarecer qual procedimento seria adotado no caso em que a operacionalização de determinadas emendas se fizer inviável econômica ou tecnicamente.

21. A Emenda Constitucional nº 93/2016 (PEC nº 55/PEC nº 241) prevê que a despesa primária total não poderá ter crescimento real a partir de 2017: despesas e investimentos públicos ficam limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), pelos próximos vinte anos (ficam de fora as transferências constitucionais a estados, municípios e Distrito Federal). Também estabelece que os valores mínimos dos gastos com saúde e educação da União passarão a ser corrigidos pela variação da inflação do ano anterior e não mais pela evolução da receita.

As restrições fiscais também impactam outros investimentos (não oriundos de transferências) nas áreas metropolitanas, como é o caso das reduções de subsídios do OGU e do FGTS, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida.

Diante das pressões por uma nova reforma tributária, um aceno positivo na direção de uma melhor redistribuição de recursos deriva das PECs que apontam para maiores transferências de *royalties* do petróleo da União aos estados e municípios, assim como novas regras para sua distribuição, visando superar a excessiva concentração dessas receitas nos municípios que se situam diante dos campos marítimos de extração de petróleo e gás.

A PEC nº 98 (Brasil, 2019b) prevê que a União dividirá com estados e municípios parte dos recursos oriundos dos leilões de petróleo. Os estados devem receber 15% dos recursos via FPE, assim como os municípios, que passam a captar 15% via FPM. Os estados em que ficam localizadas as jazidas de petróleo também receberão um adicional de 3% dos recursos. A proposta define que os recursos devem ser usados para investimentos e aportes em fundos previdenciários, vedado o pagamento de servidores.

O texto-base do Projeto de Lei nº 5.478 (Brasil, 2019c) define regras para a divisão, entre estados e União, dos recursos do megaleilão de petróleo. O leilão corresponde à chamada cessão onerosa, que trata do petróleo excedente de uma área da bacia de Campos do pré-sal, inicialmente explorada pela Petrobras.

Evidentemente, estas proposições emergem em meio ao debate sobre o novo pacto federativo brasileiro e suas consequências no plano fiscal, movimento ainda difuso e de contornos ainda incertos.

O cenário atual, fortemente marcado pela crise fiscal, tem levado a embates e mudanças radicais em relação a princípios constitucionais, ao pacto federativo, à legislação trabalhista, previdenciária e fiscal e à revisão do papel do Estado, na direção do empoderamento do mercado, privatizações, menor espaço de atuação do setor público, redução na capacidade de execução, menor controle social, menor participação da sociedade e esgarçamento e polarização política, que inclusive envolve a ampliação do poder do Legislativo, sobretudo, e do Judiciário.

O quadro fiscal asfixiante traz poucas alternativas para o financiamento metropolitano, principalmente diante da existência de vários estados com problemas estruturais de *deficit* e previdência (Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul). Na ausência de um novo ciclo de crescimento vigoroso, não há muitas alternativas a não ser recorrer aos consórcios públicos, PPPs, privatização e exploração de receitas alternativas, dando prioridade para setores que permitam gerar receita e subsídios cruzados, como saneamento e transporte.

A necessidade de pragmatismo de curto prazo do equilíbrio fiscal tende a empobrecer o debate a respeito da modelagem mais adequada para prestação dos serviços nos médio e longo prazos, que poderão ter consequências perversas para a prestação dos serviços nas próximas décadas. Assim, verifica-se a tendência de privatização ou concessão de serviços nos quais os modelos estarão mais preocupados com o retorno imediato de caixa para financiar o tesouro (valor da outorga) do que com o barateamento de tarifas ou a aceleração no ritmo de investimentos ao longo do tempo.

8 NOTAS FINAIS SOBRE O DESAFIO DO FINANCIAMENTO METROPOLITANO

O resultado final do nosso complexo sistema fiscal e tributário – que envolve transferências obrigatórias, transferências voluntárias e mecanismos de arrecadação própria – não aponta para uma situação mais equânime de acesso dos diversos entes às receitas públicas. Produz, sim, grande diversidade e, em muitos casos, contribui para ampliar as desigualdades, na medida em que alguns estados e municípios apresentam grandes limitações para atender as demandas da população e realizar investimentos frente a outros, bem mais aquinhoados.

A complexidade do sistema tributário e das relações federativas cria certo grau de aleatoriedade no impacto final do conjunto desse constructo, pois há uma série de especificidades de perfil socioeconômico de cada estado ou município que pode se encaixar em maior ou menor grau nesse sistema.

De um lado, a arrecadação local depende do quanto o perfil municipal se adequa aos fatos geradores tributáveis nessa esfera, notadamente no caso do ISS, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e no Imposto de Transmissão de Bens Intervivos (ITBI). De outro lado, seu acesso aos recursos arrecadados nas instâncias superiores irá depender da sua compatibilidade a cada uma das regras distributivas existentes para cada tipo de tributo.

Outra constatação importante é a de que o descolamento natural entre o fato metropolitano real e sua dimensão político-institucional complexifica o desenho, a busca de soluções efetivas e a pactuação de longo prazo entre os atores metropolitanos, criando conflitos de agenda e sentimentos de pertencimento e de não pertencimento, a depender da política a ser implementada.

Os relatórios apontam também para a necessidade em reforçarmos a interação entre os atores metropolitanos no sentido de promover debates e disseminar experiências que possam fazer frente ao novo quadro de restrições de recursos para o desenvolvimento urbano.

Do ponto de vista da pesquisa, torna-se necessário ampliarmos seu escopo a fim de introduzirmos novas fontes de informação, visando ampliar os olhares sobre a

situação do financiamento metropolitano. Afinal, quanto se investe nas nossas RMs, quais são os limites e entraves presentes, quais modelos e oportunidades podem estar emergindo como resposta à crise de financiamento e como explorar o potencial de receitas alternativas? De certa forma, ainda faltam informações, que precisam ser reunidas e traduzidas para se entender melhor os possíveis caminhos. Fomentar o intercâmbio para promover o aprendizado coletivo e identificar experiências inovadoras permitem reconhecer limitações normativas e propor alterações.

O universo dos consórcios compõe um campo a ser explorado como forma de se atingir novos níveis de cooperação entre os entes envolvidos e promover a confiança necessária para alavancar novos e mais ambiciosos arranjos. Outro esforço a ser empreendido visa desnudar o campo das finanças municipais no intuito de compreender melhor onde existem espaços para aperfeiçoamento da gestão e da arrecadação, entender os limites e potenciais, e alimentar o debate sobre um novo pacto federativo e um novo sistema tributário. Esses são desafios também colocados ao Ipea, como instituição de pesquisa aplicada em prol do desenvolvimento brasileiro.

A dimensão política da questão metropolitana remete à evidência de que um arranjo metropolitano é, antes de qualquer outra coisa, um pacto entre atores. Um fator determinante a dificultar a constituição de acordos metropolitanos de maior solidez reside nas grandes diferenciações e desigualdades existentes entre os municípios brasileiros – dado que, tanto no tocante à oferta de meios (capacidade contributiva de cada ator) como do ponto de vista das demandas, isto é, das diferentes necessidades a serem cobertas em cada municipalidade, torna-se difícil montar uma equação cooperativa.

Essa dimensão também introduz um elemento de incerteza importante. Enquanto as relações socioespaciais metropolitanas atendem a fatores de natureza estrutural mais permanentes, o mesmo não ocorre na esfera política. Isso traz grande mutabilidade, irregularidade e insegurança no processo de pactuação entre os atores envolvidos. E, se considerarmos que as eleições estaduais e municipais são descasadas e se sucedem a cada dois anos, esse curto período de interação entre os mesmos atores decerto limita a capacidade de produção de confiança e cooperação de médio e longo prazos.

Essa visão remete à conclusão de que a adoção de instrumentos e de algum mecanismo de financiamento externo a esse conjunto de atores tão desiguais poderia ter um efeito de atração e de sustentação, ao menos inicial, para alavancar a geração de processos de confiança entre os membros envolvidos, permitindo produzir uma dinâmica ascendente de cooperação, em face dos potenciais resultados verificáveis em economias de escala promovidos por uma estratégia de ação coletiva.

A ausência de um fundo nacional de suporte ao desenvolvimento metropolitano não elimina a possibilidade da adoção de uma série de medidas

e a reunião de meios e fontes de recursos que possam ser direcionados ao enfrentamento das enormes carências presentes em nossas metrópoles.

Ademais, importa colocar a agenda do desenvolvimento urbano no centro do próprio debate sobre crescimento e desenvolvimento econômico, dada a velocidade de resposta do setor da construção civil em promover os investimentos, gerar empregos formais e arrecadação – com a virtude de, simultaneamente, combater as desigualdades sociais com oferta de bens e serviços e de provisão de moradias e infraestruturas sociais de utilidade pública.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998. Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – Ride e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 fev. 1998.

_____. Lei 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, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>.

_____. Lei 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, 13 jan. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2016a.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016b. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

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

_____. Proposta de Emenda à Constituição nº 187, de 2019. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019a.

_____. **Proposta de Emenda à Constituição nº 98, de 2019**. Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal, para estabelecer o regime de execução obrigatória das programações que especifica; dá nova redação ao art. 20 da Constituição Federal e aos arts. 107 e 115 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e revoga o § 1º do art. 167 da Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 2019b.

_____. **Projeto de Lei nº 5.478, de 2019**. Estabelece critérios de distribuição dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 2019c.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Rio de Janeiro: OIM, 2019.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. N. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. *In*: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. p. 641-682. v. 2.

FARIA, V. Cinquenta anos de urbanização no Brasil: tendências e perspectivas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IFI – INSTITUIÇÃO FISCAL INDEPENDENTE. **RAF**: relatório de acompanhamento fiscal. Brasília: IFI, 9 abr. 2018. (RAF, n. 15). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/540164/RAF15_ABR2018.pdf>.

KLINK, J. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, C. B. **Território metropolitano**, **políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano Brasília: Ipea, 2013.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

RESENDE, F. Financiamento do desenvolvimento urbano. **Revista de Economia Política**, v. 17, n. 4, p. 99-120, out./dez. 1997.

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

SANTOS, C.; BRONSTEIN, O. Metaurbanização: o caso do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Municipal**, v. 25, n. 149, p. 6-34, out./dez. 1978.

SANTOS, D. P. *et al*. **Fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano na Região Metropolitana de Belo Horizonte**: soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano. Brasília: Ipea, 2021. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, M. de O. Interpretando o Estatuto da Metrópole: comentários sobre a Lei nº 13.089/2015. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. v. 4.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (área metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

COSTA, M. A. *et al*. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. *In*: MARGUTI, B. O; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

FNP – FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário multicidades**: finanças dos municípios do Brasil. Vitória: FNP, 2020.

FURTADO, B. A.; MATION, L. F.; MONASTERIO, L. Fatos estilizados das finanças públicas municipais metropolitanas brasileiras entre 2000 e 2010. *In*: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. (Ed.). **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013. p. 291-311.

KLINK, J. J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas**: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2008. (Relatório de Pesquisa).

REZENDE, F. Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano. *In*: MAGALHÃES, F. (Ed). **Regiões metropolitanas no Brasil**: um paradoxo de desafios e oportunidades. Washington: BID, 2010.

CAPÍTULO 15

IDENTIFICAÇÃO DAS FONTES E SOLUÇÕES DE FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

Carolina Borges Zanetti[1]
Laiz Silva da Cunha[2]
Maria Angélica dos Santos Rodrigues[3]
Patrícia Duarte Silva[4]

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo objetiva tratar de alguns aspectos da governança da região metropolitana (RM) de Salvador a partir da promulgação da Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014 (Bahia, 2014), que se antecipou ao Estatuto da Metrópole, guardando, todavia, estreita consonância com a Lei Federal nº 13.089/2015 (Brasil, 2015). Cuida especialmente da identificação das fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano apresentando os grandes projetos para a região nos últimos cinco anos, como proposto pelo Ipea na quinta etapa do projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Considere-se que a configuração normativa das estruturas de gestão para a governança interfederativa da RM de Salvador não encontrou o adequado espaço político-administrativo para uma repercussão mais efetiva. Tal condição, aliada às dificuldades ditadas pela desigualdade socioeconômica entre os entes federativos metropolitanos, culminou com a assunção, pelo estado da Bahia, da integral responsabilidade pelos investimentos projetados e realizados no período 2015-2019, com honrosas exceções citadas neste trabalho.

Nesse contexto, o artigo apresenta, na seção 2, breves considerações sobre o *status* da governança e das questões que permeiam as dificuldades encontradas para uma efetiva gestão interfederativa que possibilite o aporte de recursos para investimentos em obras estruturantes e equipamentos metropolitanos, para os quais o financiamento é um dos aspectos de evidente

1. Coordenadora de planejamento e articulação metropolitana da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur) do Estado da Bahia. *E-mail*: <carolina.zanetti@sedur.ba.gov.br>.
2. Coordenadora de planejamento e articulação metropolitana da Sedur/BA. *E-mail*: <laiz.cunha@sedur.ba.gov.br>.
3. Procuradora do estado da Bahia. *E-mail*: <mariaangelica.rodrigues@pge.ba.gov.br>.
4. Arquiteta e urbanista na Sedur/BA. *E-mail*: <patricia.silva@sedur.ba.gov.br>.

relevância. Na seção 3, discorre sobre a caracterização dos fundos existentes a partir da legislação de referência. Na seção 4, apresenta os investimentos em projetos de desenvolvimento de interesse urbano-metropolitano e comenta, na seção 5, sobre a prospecção de outras possibilidades de financiamento. A seção 6 fecha o texto com as considerações finais.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DA RM DE SALVADOR

A RM de Salvador está caminhando para a conformação de sua gestão plena, consoante dispõe o art. 2º do Estatuto da Metrópole, apresentando uma estrutura legislativa sólida, desde a delimitação da região, a criação e o funcionamento de uma estrutura de governança própria até a composição de fundos, com o seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) em desenvolvimento.

A Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS), criada por lei complementar estadual e regulada por decreto do Poder Executivo, dispõe de regimento interno provisório e definição de fundos de financiamento para mobilidade, saneamento e desenvolvimento urbano.

Apesar da instituição e da autorização para a criação, por meio de lei complementar, os fundos ainda não estão estruturados para o adequado cumprimento de seus objetivos, concernentes ao apoio à EMRMS e ao financiamento de atividades, planejamento, programas e projetos relacionados às funções públicas de interesse comum aos entes federativos metropolitanos, razão que transfere ao governo do estado o papel de assumir quase que integralmente as ações de desenvolvimento urbano na RM de Salvador. Destacam-se nessas ações as grandes obras de mobilidade e infraestrutura realizadas e programadas, a exemplo do sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o Sistema Viário Oeste (SVO) (ponte Salvador-Itaparica), o veículo leve sobre trilhos (VLT)/monotrilho de Salvador, a Via Metropolitana e o novo terminal rodoviário de Salvador.

É cauteloso considerar que o estado da Bahia se aproxima para o esgotamento de sua possibilidade de endividamento por créditos oriundos de financiamentos internos e externos, estando prestes a alcançar o limite prudencial fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, o que o compele a se utilizar de outras possibilidades de financiamento, algumas já praticadas, a exemplo de parcerias público-privadas (PPPs), créditos tributários, consórcios públicos e fundos imobiliários, além de desenvolver estudos para a utilização de outros instrumentos urbanísticos aplicáveis.

3 CARACTERIZAÇÃO DOS FUNDOS DE FINANCIAMENTO EXISTENTES

A Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, que criou a EMRMS, instituiu, como referido, três fundos na RM de Salvador: o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo (FMTC), o Fundo de Universalização do Saneamento Básico (Fusan) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FRMS).

O FMTC, de natureza pública, vinculado à EMRMS, tem por finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes aos programas e projetos de mobilidade urbana e metropolitana, bem como proporcionar a modicidade tarifária. São objetivos do fundo: i) financiar e investir em programas e projetos de mobilidade urbana de interesse metropolitano ou de município localizado na RM de Salvador; ii) contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais e intermunicipais de transporte coletivo e de mobilidade urbana da RM de Salvador; e iii) assegurar a modicidade tarifária do transporte coletivo de qualquer natureza.

É importante registrar que em 2014 foi recomendado pelo Comitê Técnico da EMRMS, por meio da Resolução da RM de Salvador nº 1/2014, que o Colegiado Metropolitano adotasse medidas necessárias e suficientes para instituir, mediante lei, o Bilhete Único Metropolitano com a finalidade de integrar os modais de transporte coletivo urbano entre os entes federativos que compõem a RM de Salvador. Contudo, malgrado esforços, tal recomendação resultou ineficaz.

O Fusan, de natureza pública, tem previsão de destinação ajustada ao quanto fixado no art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Brasil, 2007). Diz a lei que os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

O FRMS, do qual todos os municípios da RM de Salvador poderão fazer parte, tem previsão de natureza privada e patrimônio próprio, separado do patrimônio dos quotistas, e será sujeito de direitos e obrigações próprios, bem como a orçamento anual aprovado pelo Colegiado Metropolitano. A aplicação dos recursos desse fundo deve ser supervisionada, nos termos da lei complementar baiana, por um Conselho de Orientação, composto por cinco membros, sendo três representantes do estado, um representante do município de Salvador e um representante escolhido pelo Colegiado Metropolitano a partir de lista tríplice apresentada pelos demais municípios metropolitanos. São objetivos do FRMS: i) apoiar a EMRMS no desempenho de suas atividades e projetos; ii) assumir contrapartida financeira, financiar, garantir e investir em programas, atividades e projetos de interesse da RM de Salvador; iii) contribuir com recursos técnicos e

financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais, o desenvolvimento socioeconômico e a redução das desigualdades sociais da região; iv) assegurar o direito à adequada mobilidade urbana, à cidade, à moradia e à universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico; e v) subsidiar a tarifa de transporte coletivo e custo de habitação popular, inclusive a urbanização de áreas precárias.

Ainda sobre o FRMS, a Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014, dispõe que o referido fundo deve ser administrado e gerido por instituição financeira oficial, sob a coordenação ou deliberação da EMRMS, podendo celebrar contratos como interveniente pagador ou garantidor. A aplicação de seus recursos deve ser supervisionada pelo Conselho de Orientação, como afirmado, ainda não constituído.

O FMTC deve contar com:

- recursos do estado e dos municípios a ele destinados por disposição legal ou contratual, mesmo que decorrentes de transferências da União;
- transferências da União a ele destinadas;
- empréstimos nacionais e internacionais e recursos provenientes da ajuda e da cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
- retorno das operações de crédito contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado e dos municípios e concessionárias de serviços públicos;
- produto de operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- recursos decorrentes do rateio de custos referentes a obras de interesse comum;
- eventuais contribuições sociais que venham a ser criadas para o atendimento de mobilidade ou subsídio tarifário; e
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais.

O Fusan, segundo a lei complementar que o instituiu, deve possuir recursos das seguintes fontes:

- parcela das receitas emergentes da prestação de serviços públicos de saneamento básico na RM de Salvador, na forma prevista em contrato ou norma de regulação dos serviços;
- transferências de recursos do Orçamento Geral da União (OGU);

- recursos para ele destinados pelos entes da Federação que compõem a RM de Salvador ou por entidades de sua administração indireta; e
- receitas advindas da aplicação de seus recursos.

Os recursos do Fusan deverão ser aplicados em programas e projetos de saneamento básico de interesse metropolitano ou de interesse de município localizado na RM de Salvador, integrados ou não a projetos de habitação popular ou de melhoria das condições habitacionais.

O patrimônio do FRMS deverá ser formado:

- pelo aporte de bens e direitos realizado pelos quotistas na forma da respectiva legislação;
- por meio da integralização de quotas em dinheiro;
- por recursos originados de potenciais adicionais de construção, na forma da legislação específica; e
- pelos rendimentos obtidos com sua administração.

O FMRS poderá constituir outros fundos ou subfundos sempre que houver recursos de cotistas ou de terceiros, mormente da União, que precisem ser segregados para atendimento a objetivo específico.

Devido à não regulamentação dos fundos previstos na lei complementar multicitada, inexistem aportes dos municípios para as questões metropolitanas, de modo que os recursos que o estado investe não têm sido objeto de deliberação do Colegiado Metropolitano, mas de ações específicas relacionadas com as políticas públicas estaduais direcionadas a todas as regiões, inclusive à RM de Salvador.

4 LEVANTAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE INTERESSE METROPOLITANO

Inobstante a EMRMS estar diretamente vocacionada ao planejamento e à gestão metropolitana, como afirmado anteriormente, as funções públicas de interesse comum aos municípios metropolitanos têm sido exercidas pela estrutura administrativa do estado da Bahia sem que haja um compartilhamento de ações político-administrativas e orçamentárias.

TABELA 1
Ações por secretarias do estado da Bahia na RM de Salvador

Tema	Sesab	SDE	Secti	Secult	Setur	Seagri	Sedur	Seinfra	Sema	Setre	SJDHDS	SSP	Saeb	SIHS	SDR	Seplan	Total por tema
Equipamentos	9	2	2	7	5	1	5	2	4	4	8		2				51
Geotecnologias		1	1		1												3
Sistema de informações					1		1				1	3					6
Planejamento estratégico			1														1
Ordenamento territorial			1				7									1	9
Participação popular/controle			1								1						2
Mobilidade					2		21	3					1				27
Infraestrutura					2		13					3		1			19
Ambiental						2			4								6
Gestão institucional					1		1			1	2				2		7
Saneamento		1			1									12	1		15
Habitação							7										7
Assitência técnica							1				1						2
Acessibilidade					1						1						2
Socioeconomia		2															2
Total por secretarias	9	6	6	7	14	3	56	5	8	5	14	6	3	13	3	1	159

Fonte: Secretaria do Planejamento (Seplan) da Bahia.
Obs.: Sesab – Secretaria da Saúde; SDE – Secretaria de Desenvolvimento Econômico; Secti – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação; Secult – Secretaria de Cultura; Setur – Secretaria de Turismo; Seagri – Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Pesca e Aquicultura; Seinfra – Secretaria de Infraestrutura; Sema – Secretaria do Meio Ambiente; Setre – Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte; SJDHDS – Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social; SSP – Secretaria de Segurança Pública; Saeb – Secretaria da Administração; SIHS – Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento; SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural.

O Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado da Bahia registra o planejamento da execução de 159 ações para o Território de Identidade Metropolitano, distribuídas em quinze temáticas, a serem executadas pelas diversas secretarias de estado, conforme tabela 1: equipamentos, geotecnologias, sistema de informações, planejamento estratégico, ordenamento territorial, participação popular/controle social, mobilidade, infraestrutura, ambiental, gestão institucional, saneamento, habitação, assistência técnica, acessibilidade e socioeconomia.

Para a Sedur, foram atribuídas 56 ações na RM de Salvador, com destaque para a temática de mobilidade, somando 21 ações.

Nos últimos cinco anos, foram identificados como grandes projetos iniciados na RM de Salvador: o sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o SVO, o VLT/monotrilho de Salvador, a Via Metropolitana, o novo terminal rodoviário de Salvador, o Centro de Convenções de Salvador e a Policlínica Regional de Saúde, no município de Simões Filho.

De acordo com a Secretaria de Comunicação Social (Secom) do estado da Bahia e a CCR Metrô Bahia, o sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas, realizado por meio de uma PPP, recebeu investimentos da ordem de R$ 5,8 bilhões. A CCR Metrô Bahia, vencedora em 2013 da licitação, é a responsável pela construção, manutenção e operação do sistema por um período de trinta anos. Atualmente, a concessionária opera duas linhas com 33 km de extensão, vinte estações e sete terminais de integração com ônibus, com certificação de qualidade International Organization for Standardization (ISO) 9001/2015. O contrato de concessão (licitado por meio de Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) prevê ainda a expansão da linha 1 até Águas Claras/Cajazeiras, com ordem de serviço em dezembro de 2019 e conclusão prevista para junho de 2022. A obra será executada pelo consórcio Camargo Corrêa Infra (CCInfra)-Transformadores e Serviços de Energia das Américas (TSEA)-Engenharia Projeto Consultoria (EPC), com previsão de entrega no prazo de trinta meses. Ainda prevê a extensão da linha 2, em Lauro de Freitas, totalizando 42 km de extensão, 23 estações e dez terminais de ônibus integrados. Para que seja autorizada a expansão da linha 2 até o Parque Shopping Bahia, no município de Lauro de Freitas, é necessário que a estação Aeroporto atinja o volume de 6 mil passageiros por hora de pico durante seis meses consecutivos.

O Plano Urbano Intermunicipal (PUI) Itaparica e Vera Cruz (Bahia, 2017) aponta o projeto do SVO (ponte Salvador-Itaparica), orçado em R$ 7 bilhões. Tem como objetivo melhorar a conexão entre a capital e as regiões sul, sudoeste e oeste do estado por meio da construção de ponte entre Salvador e a ilha de Itaparica; da construção de rodovia expressa na ilha de Itaparica, interligando a nova ponte a Tairu; da duplicação da BA-001 de Tairu até a ponte do Funil; da duplicação da ponte do Funil e da rodovia BA-001 até Nazaré; da duplicação da BA-046 entre Nazaré e Santo Antônio de Jesus; da requalificação de novo trecho rodoviário entre Santo Antônio de Jesus e Castro Alves; e da requalificação do trecho rodoviário da BR-242, que liga Castro Alves à BR-116. O leilão para a construção da ponte Salvador-Itaparica teve como vencedor o consórcio Ponte Salvador-Itaparica, formado pelas empresas China Railway 20 Bureau Group Corporation (CR20), CCCC South America Regional Company S.Á.R.L. (CCCC South America) e China Communications Construction Company Limited (CCCCLTD). O critério para julgamento foi o menor valor da contraprestação anual, estimado em R$ 56,2 milhões. O processo foi realizado na Bolsa de Valores (B3), com início em 9 de dezembro de 2019, com apresentação da garantia da proposta e abertura da proposta econômica no dia 13 desse mesmo mês. O contrato,[5] de PPP, na modalidade de concessão patrocinada, tem prazo previsto para 35 anos.

5. De acordo com a Seinfra, o governo do estado prorrogou por noventa dias o prazo para a assinatura do contrato de concessão para a construção do Sistema Rodoviário Ponte Salvador-Ilha de Itaparica, a pedido do consórcio Ponte Salvador-Itaparica, em decorrência das dificuldades operacionais ocasionadas pela pandemia do novo coronavírus. A prorrogação da assinatura do contrato não altera as condições ofertadas no leilão realizado em dezembro de 2019, como preço e prazo da construção. Disponível em: <https://bit.ly/2V4cpcv>.

Uma parte dos estudos para o SVO foi objeto de um convênio firmado em 2014 entre a Agência de Fomento do Estado da Bahia (Desenbahia), na qualidade de gestora do Fundo de Desenvolvimento Social e Econômico (Fundese), e as secretarias de Infraestrutura, de Planejamento e de Desenvolvimento Urbano, para a elaboração de instrumentos de política urbana essenciais e estratégicos relacionados ao desenvolvimento socioeconômico da macroárea de influência da ponte Salvador-Itaparica/SVO.

Em 2018, foram entregues o PUI, a proposta de ajuste do Plano de Reabilitação Participativo do Centro Antigo de Salvador, a revisão dos planos diretores e planos urbanísticos municipais de Itaparica e Vera Cruz, a proposição de solução para municípios vizinhos e a revisão da legislação urbanística dos municípios da ilha de Itaparica.

O projeto do VLT/monotrilho do subúrbio foi estruturado pela BahiaInveste como PPP entre o estado da Bahia e o consórcio Skyrail Concessionária da Bahia, composto pelas empresas BYD Brasil e Metrogreen, que serão responsáveis pela implantação e operação do sistema. O contrato foi assinado em 14 de fevereiro de 2019 e prevê um investimento total da ordem de R$ 2,8 bilhões (com investimentos na ordem de R$ 1,5 bilhão para a primeira fase). Objetiva substituir o atual sistema de trens que faz a linha da estação da Calçada ao bairro de Paripe, no subúrbio ferroviário de Salvador, ligando o bairro do Comércio, em Salvador, à ilha de São João, no município de Simões Filho, ambos municípios da RM de Salvador. Será do tipo monotrilho, movido à propulsão elétrica, sem emissão de agentes poluentes.[6]

A Via Metropolitana Camaçari-Lauro de Freitas foi construída por meio de concessão pela empresa Bahia Norte (construção e administração da via), com investimentos na ordem de R$ 298 milhões. Esse equipamento permite rápido acesso ao litoral norte da Bahia, pois evita que a passagem se dê pela região central do município de Lauro de Freitas, antes obrigatória. A Via Metropolitana foi inaugurada em junho de 2018, mede 11,2 km de extensão, com pista dupla nos dois sentidos, sete viadutos, quatro pontes, um túnel de acesso, canteiro central e uma praça de pedágio no sentido Salvador.

O novo terminal rodoviário de Salvador terá investimentos na ordem de R$ 120 milhões. O consórcio entre as empresas Sociedade Nacional de Apoio Rodoviário e Turístico (Sinart) e AJJ Participações ganhou a licitação para execução de projeto, execução de obras e exploração do atual terminal, que será multimodal e terá integração com a futura estação do metrô de Águas Claras, o VLT e o terminal de ônibus urbanos e metropolitanos.

6. Disponível em: <https://bit.ly/3qIwWPp>.

MAPA 1
Sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas



Fonte: CCR Metrô Bahia, 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).

É importante registrar que a implantação do sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas estabeleceu uma nova dinâmica para a mobilidade do município polo da RM de Salvador, ligando os dois extremos da cidade (Pirajá e Aeroporto) com o centro comercial, conforme o mapa 1.

Com o funcionamento das linhas 1 e 2 do metrô, o tempo de deslocamento diminuiu entre localidades atendidas pelo modal, permitindo uma maior qualidade de vida para os usuários do sistema. Para isso, também foi realizada uma reestruturação das linhas de transporte urbano, ampliando a oferta para os usuários do sistema. Além de ter beneficiado a população de Salvador, com a inauguração da estação Aeroporto em 2018, foi possível que a população do município de Lauro de Freitas usufruísse do modal, possibilitando a realização do trajeto de Lauro de Freitas ao centro de Salvador em poucos minutos. Além dessa estação, um terminal de ônibus que faz a integração com o metrô tem capacidade para receber mais de 100 mil passageiros por dia. Para que a integração aconteça, a prefeitura de Lauro de Freitas prevê a realização de uma licitação para a mudança completa do sistema de ônibus da cidade, além da implementação de ações que vão dar uma nova dinâmica à mobilidade urbana. Essa intermunicipalidade do metrô facilita a locomoção entre as cidades, que têm um alto grau de conurbação.

Ainda fazem parte do projeto do sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas a extensão do metrô por via subterrânea até o bairro da Barra, em Salvador, a construção de uma estação às margens da estrada do Coco, em Lauro de Freitas, e o chamado tramo 3, da linha 1, com duas estações, uma em Campinas de Pirajá e outra no acesso

para Águas Claras, localidade do futuro terminal rodoviário de Salvador. A implantação desse complexo de transporte pretende atrair mais empreendimentos para a região de Águas Claras, ampliando o comércio e a oferta de serviços aos bairros próximos.

O novo terminal rodoviário de Salvador será multimodal, com integração entre a futura estação do metrô de Águas Claras, o VLT e o terminal de ônibus urbanos e metropolitanos. O equipamento terá uma área total de 200 mil metros quadrados e um terminal com 70 mil metros quadrados, que será construído nas margens da BR-324, em Águas Claras, e a expectativa é que 39 mil usuários passem todos os dias pela nova rodoviária. O investimento previsto para as obras é de R$ 120 milhões.

Juntamente com o sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas, o terminal rodoviário de Salvador, a ser construído às margens da BR-324, redesenhará o ordenamento territorial naquela localidade, a partir de crescente tendência de demanda de serviços oriunda dos usuários do novo terminal. A modificação se dará também na região do Iguatemi, local que abriga o atual terminal rodoviário de Salvador, com a redução da quantidade de pessoas circulando no local.

Ainda fazendo interseção com o sistema metroviário na altura do Acesso Norte, o VLT/monotrilho se adequará à lógica de mobilidade adotada pelo governo do estado, que viabiliza o funcionamento dos modais em um sistema de rede, por meio de serviços complementares. O VLT/monotrilho está sendo pensado para absorver as elevadas taxas de urbanização e de motorização, visto que os principais corredores estruturantes do município de Salvador já apresentam sinais de saturação.

FIGURA 1
Trajeto: pontos de parada do VLT

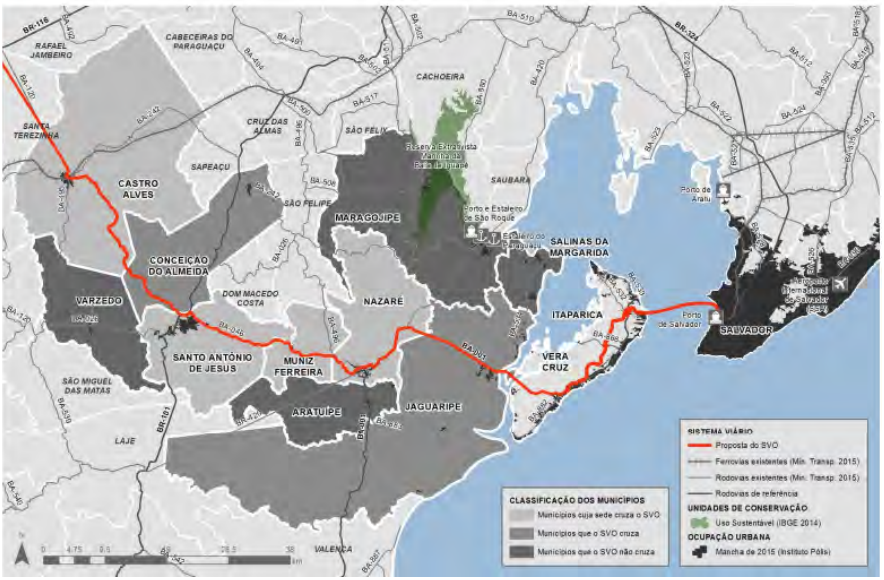


Fonte: Casa Civil.
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O projeto do SVO possui caráter indutor e tem, entre outras, a finalidade de integrar regiões menos desenvolvidas à metrópole baiana, prevendo o estímulo a nove áreas: educação, saúde, segurança pública, logística, indústria naval, turismo, agricultura, comércio e construção civil, além do investimento em infraestrutura logística rodoviária, beneficiando diretamente três territórios de identidade do estado – Recôncavo Baiano, Baixo Sul e RM de Salvador.

Com a implantação do SVO, existe a expectativa de que haja algumas modificações no território da RM de Salvador e no Recôncavo, a exemplo da ocupação ordenada da ilha de Itaparica – com oferta, inclusive, de habitação popular, capaz de evitar assentamentos subnormais, principalmente nas áreas de preservação; da recuperação da localidade do Comércio e da Cidade Baixa em Salvador; da potencialização qualitativa e quantitativa do mercado imobiliário da ilha, do Comércio e da Cidade Baixa, por meio da recuperação de imóveis com importância histórica, cultural e arquitetônica e modificações de ordem socioeconômica, como a recuperação econômica de microrregiões do estado, que serão beneficiadas direta ou indiretamente, e que hoje apresentam um dos menores índices de desenvolvimento humano (IDHs) da Bahia; e de impactos favoráveis no desenvolvimento e na geração de emprego e renda em atividades do turismo na ilha, no Recôncavo e no Baixo Sul. A área de influência do projeto pode ser observada a partir do mapa 2.

MAPA 2
Classificação dos municípios segundo o SVO



Fonte: SVO, 2015.
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 Via Metropolitana Camaçari-Lauro de Freitas facilita o acesso rápido e sem congestionamento, desafogando o trânsito no centro de Lauro de Freitas e reduzindo o tempo de deslocamento entre a capital e o litoral norte. Além da redução do tempo de tráfego, essa via representa um benefício para a segurança da população, dispondo de recursos de emergência à disposição dos usuários por meio de unidades de resgate e guinchos leves e pesados. Situada em posição estratégica, a via é pedagiada apenas no sentido litoral norte-Salvador, com tarifas diferenciadas.

FIGURA 2
Via Metropolitana Camaçari-Lauro de Freitas



Fonte: Secom, 2018.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Entre as ações do estado na RM de Salvador, destaca-se, na área de saúde, a Policlínica Regional de Saúde de Simões Filho, 15ª policlínica da Bahia e primeira da RM. Inaugurada em dezembro de 2019, contou com investimento superior a R$ 18,6 milhões entre obras, equipamentos e micro-ônibus. A unidade vai oferecer serviços ambulatoriais especializados e exames de alta complexidade para os municípios de Camaçari, São Francisco do Conde, Dias D'Ávila, Lauro de Freitas, Mata de São João e Simões Filho. A gestão da policlínica será realizada em parceria entre o estado e os municípios que integram os consórcios, sendo que os municípios cobrirão 60% dos custos de operação – o valor será dividido proporcionalmente ao número de habitantes de cada um deles e o estado ficará responsável pelos 40% restantes.

Merece destaque, ainda, o Centro de Convenções de Salvador, projeto da Prefeitura Municipal de Salvador que se encontra em final de construção, por meio de contrato de obra pública mais concessão de operação e manutenção, sob o comando da Sedur. Com um orçamento inicial de R$ 126 milhões, incluindo equipamentos, envolve recursos próprios do município. Terá capacidade para receber 14 mil pessoas simultaneamente em congressos e convenções, além de dois espaços para shows e áreas interna e externa com possibilidade de atender 20 mil pessoas.

Salvador é notadamente reconhecida como uma cidade de sol e praia e apresenta um grande fluxo de turistas no verão. O Centro de Convenções poderá garantir, na baixa estação, a atração de turismo de negócios importantes para a cidade, o que impactará a dinâmica econômica da RM de Salvador. O novo Centro de Convenções faz parte do programa Salvador 360[7] e terá caráter multiuso, com capacidade para realizar eventos simultâneos de lazer e negócios. A meta é colocar Salvador entre as maiores cidades em turismo de negócios do país.

FIGURA 3
Centro de Convenções de Salvador



Fonte: Prefeitura de Salvador. Disponível em: <https://bit.ly/3xm3cdZ>.

É oportuno pontuar que, à exceção do Centro de Convenções, foram pautados projetos de longo prazo de maturação, cujos investimentos dependem

7. O Salvador 360 foi lançado em maio de 2017 e tem por objetivo acelerar o crescimento econômico e social da cidade por meio de oito eixos (inclusão econômica, simplifica, negócios, investe, centro histórico, cidade inteligente, cidade criativa e cidade sustentável) e 360 medidas. Para tanto, está previsto um investimento de R$ 3 bilhões, reunindo as diversas iniciativas promovidas pelos órgãos municipais, com foco em geração de emprego, renda, atração e promoção de empreendimentos. A meta é impulsionar o crescimento do produto interno bruto (PIB) de Salvador.

significativamente da confiança do investidor e da capacidade de os governos modularem o grau de comprometimento das receitas dos cofres públicos e de sua capacidade de endividamento, inclusive via PPPs, o que permite considerar que representam um número razoável numa região de grandes restrições fiscais.

Não se poderia deixar de fazer referência ao projeto de transporte rápido por ônibus (*bus rapid transit* – BRT), no município de Salvador, que tem por objetivo melhorar a mobilidade e a infraestrutura do transporte público na região central do município. O projeto possui um orçamento total de R$ 820 milhões e está sendo implantado pela prefeitura de Salvador com recursos de empréstimos junto à Caixa Econômica Federal, do OGU e do Tesouro Municipal. Essa obra está sendo realizada por meio da licitação vencida pelo consórcio BRT Salvador, formado por CCInfra, Construções e Comércio Camargo Corrêa S/A e Geométrica Engenharia de Projeto Ltda.

No que diz respeito ao planejamento de projetos e obras, todas as ações realizadas pelo governo do estado descritas neste trabalho estão previstas em seu PPA 2016-2019. No caso do PPA do município polo da RM de Salvador, não foi percebida menção aos projetos em desenvolvimento na RM, a exemplo do Centro de Convenções de Salvador.

Entre os projetos citados, iniciados nos últimos cinco anos, o montante de recursos aplicados na RM de Salvador é de aproximadamente R$ 15 bilhões.

As ações de infraestrutura e mobilidade estão presentes no PPA, no Programa Infraestrutura para o Desenvolvimento, que possui como compromisso "promover a mobilidade urbana e interurbana, contemplando transporte sobre trilhos, infraestrutura e equipamentos necessários, visando à implantação do Sistema Estrutural de Transporte Público", com as metas de "implantar o sistema metroviário Salvador-Lauro de Freitas", "implantar linha de (...) VLT" e "implantar contornos viários do (...) SVO". As demais obras realizadas de infraestrutura se enquadram no compromisso "promover a infraestrutura urbana e rural para o desenvolvimento sustentável no estado", com o objetivo de "executar obras de infraestrutura viária".[8]

A construção da Policlínica Regional de Saúde de Simões Filho está presente no programa Saúde Mais Perto de Você. Ele tem como compromisso a ampliação do acesso da população às ações e aos serviços de saúde da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, com resolutividade, fortalecendo o sistema de saúde, e com ganho de eficiência e garantia da segurança do paciente, assegurada pela meta de implantar policlínicas de forma consorciada, a exemplo do que ocorreu nos municípios de Jequié, Vitória da Conquista, Senhor do Bonfim, Itabuna, Jacobina e Juazeiro.

8. Disponível em: <https://bit.ly/3yvSkKL>.

5 PROSPECÇÃO DE OUTRAS POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO

No caso da RM de Salvador, a falta do funcionamento efetivo do Colegiado Metropolitano impede considerar a prospecção de outras possibilidades de financiamento, porquanto os investimentos estão ainda estritamente vinculados a políticas, programas e projetos do governo do estado.

De concernência aos municípios da RM de Salvador, sim, é possível considerar a prospecção de outras possibilidades de financiamento, uma vez que, dentro de suas competências, eles têm buscado estabelecer parcerias como convênios, consórcios e congêneres com outros municípios – a exemplo do consórcio intermunicipal da Sociedade Organizada para o Município Avançar (Somar) – e com a União – como os municípios de Salvador, por meio do Fundo Nacional do Meio Ambiente, para a recuperação florestal das áreas de preservação permanente (que contribuem para o abastecimento da RM de Salvador); e de Mata de São João, por meio do Ministério do Desenvolvimento Regional (unidades com vínculo direto para o saneamento básico e a pavimentação em vias públicas).

De referência ao estado, há de se considerar o esgotamento de sua possibilidade de endividamento, eis que, alcançado o limite prudencial, restam PPPs, créditos tributários, concessões urbanísticas, consórcios públicos, fundos imobiliários e outros instrumentos urbanísticos aplicáveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como bem acentua Costa (2018): "o estoque do *deficit* de infraestrutura urbana existente e as pressões do modelo de urbanização contribuem para que o setor privado seja depositário de muitas expectativas no enfrentamento dos gargalos do financiamento da infraestrutura urbana".

Essa afirmação leva à inevitável reflexão do quanto poderão ou deverão os governantes comprometer as gerações futuras com os empenhos orçamentários programados para dez, vinte, trinta anos.

Nesse ponto, impende considerar que o papel da União e dos estados é de crucial relevância como garantidores e executores de políticas públicas que atendam às necessidades do cidadão, não havendo que se esperar mais do que permitem as condições dos municípios, seja quanto às questões de interesse local, seja quanto às pertinentes à área territorial em que se interpenetram, gerando funções públicas de interesse comum que refletem o acúmulo exponencial de necessidades, agravado pela baixa capacidade de atendimento satisfatório pelos entes federativos metropolitanos, diante de sua heterogeneidade e reconhecida deficiência socioeconômica, como se observa na RM de Salvador.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei Complementar nº 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispondo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador – FMTC-RMS, atende ao art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, no âmbito da região metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador – FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 13 jun. 2014.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado. **PUI**: Plano Urbano Intermunicipal. Salvador: Sedur, 2017.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 jan. 2007.

_____. Lei 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, 13 jan. 2015.

COSTA, M. A. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. Decreto nº 15.244 de 10 de julho de 2014. Aprova Regimento Interno Provisório da Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, 10 jul. 2014.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR. **Salvador**: PPA 2018-2021. Salvador: Prefeitura Municipal de Salvador, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3hcEYgi>. Acesso em: 16 out. 2019.

CAPÍTULO 16

ADEQUAÇÕES E SOLUÇÕES NO FINANCIAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-METROPOLITANO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS

Mônica Teixeira Carvalho[1]
Lena Carolina A. F. R. Brandão[2]
Elizabeth C. de Oliveira Telles[3]

1 INTRODUÇÃO

Como forma de acompanhar o desenvolvimento urbano metropolitano no país, este capítulo tem como objetivo identificar e caracterizar o atual arranjo da gestão metropolitana da Grande São Luís, que se diferencia do que se vislumbrava há cinco anos com a Lei Complementar Estadual (LCE) nº 69/2003, em um cenário em que existia um arranjo institucional insuficiente para atender às demandas desse espaço. Atualmente, a questão metropolitana tem obtido outro olhar na dinâmica dos poderes Executivo e Legislativo, ganhando um novo "fôlego" a partir da promulgação da LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, que revogou as LCEs nº 38, de 12 de janeiro de 1998, nº 69, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013 e nº 161, de 3 de dezembro de 2013.

É nessa dinâmica que a nova configuração da governança interfederativa da Região Metropolitana (RM) da Grande São Luís terá a sua ressignificância, desde a composição da estrutura das instâncias de gestão, que ganhou nova repercussão no cenário jurídico e administrativo a partir da vigência do Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015. Com a LCE nº 174/2015, a RM da Grande São Luís passou a ser composta pelos municípios de Alcântara, Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Rosário, Santa Rita, São José de Ribamar e São Luís.

No que concerne à estrutura da governança interfederativa da RM da Grande São Luís, esta possui a seguinte composição: Colegiado Metropolitano, com caráter executivo e deliberativo; Conferência e Conselho Participativo Metropolitanos,

1. Advogada e socióloga; e colaboradora na Agência Executiva Metropolitana (Agem) para acompanhamento da pesquisa Governança Metropolitana do Ipea. *E-mail*: <tcarvalho.monica@gmail.com>.
2. Arquiteta na Agem. *E-mail*: <lenacarolina2@gmail.com>.
3. Advogada na Agem. *E-mail*: <elizabeth.saneamento@gmail.com>.

com caráter consultivo e deliberativo; Agência Executiva Metropolitana (Agem), com caráter consultivo e de apoio técnico e operacional ao Colegiado e ao Conselho Metropolitano; e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Este último é o objeto deste capítulo.

Nesse contexto, o texto apresenta-se, além desta introdução, da seguinte forma: na seção 2, procura-se pontuar breves considerações sobre a governança interfederativa na RM da Grande São Luís, a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole e da LCE nº 174/2015; na seção 3, apresenta-se a caracterização do fundo metropolitano a partir da legislação de referência; em seguida, na seção 4, tem-se o levantamento dos investimentos em projetos de desenvolvimento urbano de interesse metropolitano, a partir do órgão de gestão metropolitana e do próprio arranjo institucional ainda existente na RM da Grande São Luís; na seção 5, realiza-se, a partir de um caso específico de investimento, um balanço sobre o processo de financiamento e elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), e na seção 6 são apresentadas as considerações finais.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NA RM DA GRANDE SÃO LUÍS

O processo de institucionalização de RMs no Maranhão –baseado no art. 25, § 3º, da Constituição Federal de 1988 – ocorreu a partir da Constituição Estadual de 1989, surgindo desse momento a RM da Grande São Luís.

Após a aprovação do Estatuto da Metrópole, a fim de introduzir e efetivar o tema na agenda política do governo do estado, em 2015 ocorreu a reestruturação da legislação por meio da Lei Complementar (LC) nº 174, que dispôs sobre a instituição e a gestão da RM em comento. Sendo assim, atendendo aos critérios normativos, a composição da RM da Grande São Luís passa a ser composta pelas cidades de São Luís, São José de Ribamar, Raposa, Paço do Lumiar, Alcântara, Bacabeira, Rosário, Axixá, Santa Rita, Presidente Juscelino, Cachoeira Grande, Morros e Icatu.

Constituída de treze municípios, a RM da Grande São Luís tem na capital maranhense seu núcleo, tendo destaque esse espaço metropolitano em razão do tamanho populacional e porte econômico. De acordo com o estudo técnico elaborado para a caracterização da RM da Grande São Luís, bem como novas estratégias e reconfiguração territorial,[4] esse espaço possui uma população de 1.605.305 habitantes, que se concentram com maior ênfase nos municípios de São Luís e São José de Ribamar.

4. Maranhão. *A Grande São Luís*: estudo técnico. São Luís: Secid, 2017.

Para criar e estabelecer um novo cenário de gestão compartilhada entre os municípios integrantes da RM, a atual legislação, LCE nº 174/2015, instituiu e cria os órgãos de gestão da RM da Grande São Luís como a Agem, Colegiado Metropolitano, Conselho Participativo Metropolitano, Conferência e Fundo Metropolitano. Dessa forma, o arranjo institucional necessário para concretização da dinâmica administrativa compartilhada encontra-se amparado por lei e em ampla e efetiva atividade. Há o crescente fomento à participação popular, por meio de instrumentos que consolidam o processo democrático com base no controle social e na gestão transparente, permitindo a interação da sociedade na propositura de ações e políticas públicas, não apenas voltadas para a definição e execução dos serviços públicos de interesse comum, mas também por meio da criação e participação de comitês gestores que integram o processo de governança. O controle e a participação social nas aglomerações urbanas ganharam real importância com as diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), que prevê a gestão democrática das políticas públicas de desenvolvimento urbano da RM.

Nesse ensejo, pautada nos princípios norteadores do Estatuto da Metrópole, foi realizada nos dias 10 e 11 de outubro de 2017 a I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís, com o propósito de consolidar a gestão democrática por meio da governança interfederativa e dos instrumentos de planejamento, necessários para a efetivação da governança plena.

FIGURA 1
***Banner* da I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís (2017)**



Foto: Agem.

FIGURA 2
Mesa de abertura da I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís (2017)



Foto: Agem.

Na Conferência Metropolitana, em conformidade com a LCE nº 174/2015, no seu art. 13, foi realizada a eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil organizada que participaram do Conselho Participativo da RM da Grande São Luís para o biênio 2017-2019. Dessa forma, de acordo com o Decreto de Convocação da I Conferência, aprovado pelo Colegiado Metropolitano em 1º de agosto de 2017:

> Art. 2º – A I Conferência Metropolitana da RM da Grande São Luís tem por objetivos: I – Apresentar a atual conjuntura da governança interfederativa, restruturada a partir da LCE no174/15; II – Mobilizar representantes do poder público estadual, dos municípios da RM da Grande São Luís e dos diversos segmentos da sociedade civil em torno de funções públicas de interesse comum; III – Valorização do planejamento e da gestão organizada e articulada das funções de interesse comum para o enfrentamento dos problemas metropolitanos; IV – Eleger os membros do Conselho Deliberativo da RM da Grande São Luís, representantes da sociedade civil, nos termos do art. 13 da Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015.[5]

Com o intuito de garantir os objetivos elencados acima, as atividades desenvolvidas na I Conferência da RM da Grande São Luís tiveram, como fase antecedente, a realização dos seminários preparatórios nos treze municípios que compõem a RM. Essa fase preparatória se mostrou essencial para a construção de todo o processo democrático e participativo envolvendo o estado, os municípios e a sociedade civil organizada.

5. Disponível em: <https://cutt.ly/8bDzEny>.

FIGURA 3
São Luís: seminário preparatório (2017)



Foto: Agem.

De acordo com o Estatuto da Metrópole, é necessário que no processo de consolidação e implementação da governança interfederativa seja garantida a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afeitas às funções públicas de interesse comum.

A participação social está inserida desde a concepção inicial da estruturação da governança interfederativa, que ocorreu com a eleição do Conselho Participativo Metropolitano. Os representantes da sociedade civil organizada foram eleitos nos seminários preparatórios, realizados no período de 5 a 22 de setembro de 2017, de acordo com critérios estabelecidos no edital de convocação.

Como estabelecido na LCE nº 174/2015, os representantes da sociedade civil organizada deveriam contemplar: i) movimentos populares relativos a questões de moradia, saneamento ou transporte; ii) entidades sindicais de trabalhadores; iii) entidades empresariais; iv) conselhos profissionais; v) instituições universitárias; vi) empresas concessionárias de serviços públicos (saneamento, iluminação, transporte etc.); e vii) conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

Considerando esses aspectos, foi realizada, no segundo dia de conferência, a eleição dos representantes da sociedade civil organizada para o Conselho Participativo Metropolitano, listados no quadro 1.

QUADRO 1
Conselho Participativo Metropolitano: representantes da sociedade civil

Representado	Conselheiro eleito
Movimento popular	Ricardo Marques Neves
Movimento popular	Wellington Silva Batalha
Entidade sindical de trabalhadores	Aurea Meire Veras Carvalho
Entidade sindical de trabalhadores	Natanael Silva Rodrigues
Instituição universitária	Cliucia Gomes Madeira
Instituição universitária	Fernando Glauco Costa
Entidade empresarial	Letícia Aragão Duarte Nunes
Entidade empresarial	José Ribamar Pires Rocha
Conselho profissional	Anna Caroline Marques Pinheiro Salgado
Conselho das Cidades	Bismarck Antônio R. Pires

Fonte: Agem.
Elaboração das autoras.

Quanto aos representantes do poder público municipal que compõem o Conselho Participativo Metropolitano, tem-se os representantes relacionados no quadro 2.

QUADRO 2
Conselho Participativo Metropolitano: representantes do poder público municipal

Representado	Conselheiro eleito
São Luís	Júlio César Marques
Paço do Lumiar	Paulo Roberto Barroso Soares
Raposa	Suene Rodrigues De Carvalho
São José de Ribamar	Sérgio Mota
Alcântara	Marcelina Das Graças Serrão
Santa Rita	Teresa Cristina Ribeiro Gonçalves
Bacabeira	Antônio Félix Costa
Morros	Cleuberth Nunes Lima
Icatú	João De Souza
Cachoeira Grande	Acácio Abreu Pinho Filho
Presidente Juscelino	Carlos Fernando Vieira Alves
Axixá	Nelma Celeste Marques De Pinho
Rosário	Neuza Oliveira Maciel

Fonte: Agem.
Elaboração das autoras.

Em que pese todo o trabalho que antecedeu a conferência a fim de estimular uma maior representatividade e buscar a integralização do Conselho Participativo Metropolitano, restaram sete vagas vacantes, quais sejam: três para representantes de empresas concessionárias de serviços públicos; três para representantes dos conselhos das cidades dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís; e uma para representantes de conselhos profissionais.

Na oportunidade, foi assinado termo de posse dos conselheiros eleitos na conferência, ficando para a I Reunião do Conselho Participativo Metropolitano a assinatura do termo de posse dos conselheiros representantes do Poder Executivo dos municípios integrantes da RM da Grande São Luís.

3 CARACTERIZAÇÃO DO FUNDO EXISTENTE: A PARTIR DA LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

O Fundo Metropolitano da RM da Grande São Luís, criado pela LCE nº 174, de 25 de maio de 2015, compõe umas das estruturas da governança interfederativa. Ele tem como objetivo o financiamento da implantação de programas e projetos estruturantes e a realização de investimentos relacionados às funções públicas de interesse comum da Grande São Luís, conforme diretrizes que serão estabelecidas pelo PDDI e observadas as normas e as condições gerais estabelecidas na referida lei.

Em reunião do Colegiado Metropolitano, no dia 26 de março de 2018, foi aprovada uma proposta de regulamentação por meio de uma minuta de decreto que coloca o governo do estado do Maranhão como agente financeiro oficial, atuando como mandatário na contratação e cobrança de financiamentos, além da Agem, responsável por gerir o fundo. Essa fonte de recurso metropolitano, quando implementada, terá como finalidade a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento socioeconômico e ambiental da região, a melhoria dos serviços públicos municipais, considerados de interesse metropolitano, e a redução das desigualdades sociais no âmbito da RM (art. 16, incisos I, II e III da LCE nº 174/2015).

Na minuta de decreto (ata da terceira reunião do Colegiado da RM da Grande São Luís – 26 de março de 2017) restou definido que constituem recursos do Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande São Luís:

> i) destinação obrigatória de meio por cento (0,5%) das quotas do Fundo de Participação dos Municípios – FPM de cada município integrante da região metropolitana da Grande São Luís, que lhe for transferida na forma da legislação pertinente; ii) contribuição obrigatória do estado na parcela mínima equivalente às contribuições totais obrigatórias dos municípios da RM da Grande São Luís; iii) outros recursos de natureza orçamentária e extraorçamentária que lhe forem destinados pela União, pelo estado e pelos municípios; iv) produto de operações de crédito realizadas pelo estado para financiamento de atividades e projetos integrantes de programas metropolitanos; v) transferências, a fundo perdido, provenientes de

> entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; vi) doações de pessoas físicas e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais e outros recursos eventuais; vii) juros e rendimentos de aplicação de seus recursos depositados; viii) parcela das receitas emergentes da prestação de serviços públicos de saneamento básico na região metropolitana da Grande São Luís, na forma prevista em contrato ou norma de regulação dos serviços; ix) recursos de compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana, conforme a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015; x) resultado de aplicação de multas cobradas de infratores cuja competência tenha sido delegada ou transferida para a região metropolitana da Grande São Luís; xi) os transferidos de outros fundos, federais, estaduais e municipais; e xii) outras que lhe forem destinadas ou arrecadadas.[6]

Como já ressaltado, apesar de sua instituição por meio de lei e a definição de orientações para a sua composição por meio de minuta de decreto, não houve aporte de recursos de nenhuma natureza no Fundo Metropolitano, não havendo qualquer tipo de movimentação ou recurso depositado em seu favor.

Com a criação da Agem foi atribuído ao Colegiado Metropolitano, com base no PDDI da RM da Grande São Luís, a responsabilidade de especificar as funções públicas de interesse comum aos municípios entre os campos funcionais. No rol desses campos está o estabelecimento de planos, programas e projetos no PDDI para o desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico, incluindo os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e resíduos sólidos; o planejamento e uso do solo; o transporte e sistema viário e hidroviário metropolitano; o meio ambiente e recursos hídricos; a política habitacional, a regularização fundiária e o fomento agrícola; a saúde, a educação e capacitação dos recursos humanos; o turismo, cultura, esporte e lazer; a segurança pública e defesa civil; e o atendimento e assistência social.

O PDDI está em fase de elaboração, não havendo ainda a definição das funções públicas de interesse comum, apenas os campos funcionais supracitados. Assim, a Agem tem desenvolvido projetos pautados nas demandas apresentadas pelos munícipios e pelo próprio governo do estado, ainda tendente as suas ações aos municípios da ilha do Maranhão.

4 LEVANTAMENTO DOS INVESTIMENTOS EM PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE INTERESSE METROPOLITANO

Durante a efetivação da LCE nº 174/2015, um conjunto de investimentos na RM da Grande São Luís foi iniciado pelo governo do estado do Maranhão, que vem firmando parcerias privadas nas áreas de educação, saúde, patrimônio histórico, segurança e infraestrutura.

6. Minuta do Decreto – RM da Grande São Luís, 26 de março de 2017.

Em 2019, um termo de cooperação foi assinado pelo governador Flávio Dino e o diretor-presidente da Vale, Eduardo Bartolomeu, no valor de R$ 52,2 milhões. O investimento inclui a construção e reforma de escolas, novos laboratórios técnicos, apoio na formação de educadores, alfabetização de crianças e restauro de prédios no centro histórico da capital, juntamente com o Projeto Nosso Centro.

Outras iniciativas vêm sendo firmadas, como é o caso do termo de cooperação celebrado entre o estado do Maranhão e os municípios de Axixá, Bacabeira, Cachoeira Grande, Icatu, Morros, Presidente Juscelino, Paço do Lumiar, Raposa, Santa Rita e São José de Ribamar, com interveniência da Agem, para a gestão dos serviços de transbordo, transporte e disposição final de resíduos sólidos urbanos, tendo como consequência a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS), que foi licitado por meio da Agem e executado pela Floram Engenharia.

O PGIRS tem como base legal a Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico nº 11.455/2007 e a Lei nº 12.305/2010, que estabelece a Política Nacional de Resíduos Sólidos, definindo as políticas e as diretrizes para a gestão integrada de resíduos sólidos na RM da Grande São Luís. Cumpre destacar que essa política foi pauta de muitas discussões em razão da grande problemática quanto ao local para destinação final dos resíduos sólidos. O plano é composto de cinco etapas: a etapa 1 foi pautada em ação e diagnóstico; na etapa 2 foi realizado o prognóstico e estudo de alternativas; na etapa 3 foi elaborado o estudo de viabilidade da implementação da alternativa selecionada e diretrizes para educação ambiental da comunidade; a etapa 4 consistiu nas estratégias de implementação, capacitação, difusão e promoção do plano; e a etapa 5 foi a conclusão do PGIRS, que deverá ser apreciado e aprovado pelo Colegiado Metropolitano.

No que se refere ao tema mobilidade, há muitos investimentos sendo alocados na RM da Grande São Luís, como o Plano Metropolitano de Acessibilidade, implantações de novos modais de transporte, obras de infraestrutura viária, investimentos na duplicação da BR-135, que interliga oito municípios do continente com a ilha do Maranhão (composto pelos municípios de São Luís, Raposa, Paço do Lumiar e São José de Ribamar), e outros ainda em fase de projeto. O Ministério da Infraestrutura, em abril de 2019, disponibilizou um investimento de R$ 2 bilhões para concluir obras e realizar a manutenção em trechos rodoviários prioritários. Entre eles, a complementação de trecho da duplicação da BR-135, no Maranhão, de Estiva a Bacabeira; e obras de duplicação da BR-135/Maranhão, dividida em dois lotes, ambos com as licenças de instalação emitidas e válidas até 29 de agosto de 2021 (Licença de Instalação nº 1.079.477/2017 e Licença de Instalação nº 1.079.306/2017).

O trecho é caracterizado pelo impacto das obras em diversas comunidades quilombolas, o que gera restrições às frentes de obra em função da ausência de manifestação favorável da Fundação Cultural Palmares (FCP), conforme exigência de condicionante ambiental nas referidas licenças.

Os estudos de caracterização e identificação das comunidades quilombolas estavam em fase de conclusão, mas após a realização de audiência junto à Defensoria Pública da União (DPU) do Maranhão e Ministério Público Federal (MPF), a fundação questionou a validade dos estudos e solicitou à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Sema) a suspensão das referidas licenças, com vistas à execução de adequações e correções no processo de licenciamento ambiental do empreendimento. As atividades estão paralisadas em função da indefinição das comunidades a serem consultadas e da necessidade de adequação do componente quilombola para fins de anuência da FCP.

Outro município que vem sendo estudado na questão mobilidade é Alcântara, que se encontra do outro lado da Bahia de São Marcos e sua ligação com a ilha do Maranhão se dá prioritariamente pelo mar. Atualmente, o cidadão que vai de São Luís para Alcântara, e vice-versa, precisa observar a maré e se planejar com antecedência. Apesar da curta distância entre as duas cidades – 18 km –, a travessia marítima é restrita a poucos horários e disponibilidade. Isso mudará com a construção de dois terminais portuários ligando os municípios que estão em fase de licenciamento.

A elaboração do projeto de construção de estruturas de cais flutuantes em São Luís e em Alcântara foi licitada pela Agem. Com a sua implantação, a mudança vai ser sentida na prática. Quem desejar viajar de uma cidade para outra não precisará consultar o mapa de marés ou planejar com antecedência, bastará chegar até um dos terminais e pegar a embarcação, que tem previsão de funcionamento de hora em hora. O serviço terá a capacidade de funcionar 24 horas, transportando cerca de 3.312 passageiros diariamente: hoje, são menos de 400. As infraestruturas instaladas permitirão o recebimento de embarcações, independentemente da maré, pois, na situação atual, os barcos não saem na maré baixa. Além disso, os terminais irão ajudar no transporte da produção, com isso encurtando em mais de 200 km o trajeto entre São Luís e a baixada maranhense.

Essa será mais uma alternativa para a travessia, que também continuará podendo ser feita por terra ou pelo *ferryboat*. Além disso, o projeto do cais flutuante não muda nada no transporte via *ferryboat*. Em São Luís, o terminal da Ponta d'Areia será construído em uma área próximo ao Espigão Costeiro e contará com área de 6.954,46 m², com capacidade para sete embarcações grandes e dezesseis pequenas. Já o terminal de Alcântara, que será construído na localidade Sítio da Independência, tem a previsão de área construída de 4.177,52 m².

Seguindo os procedimentos para a viabilização da obra, que está em fase de obtenção das licenças para a execução, a Agem realizou audiências públicas e reuniões para apresentação do projeto às autoridades locais e aos moradores de Alcântara e de São Luís, especificamente no bairro Península da Ponta d'Areia, local que receberá o terminal. Vale destacar que neste bairro houve grande reação por parte dos moradores ao saber que será instalado o cais no local, em razão de ser o espaço mais caro de São

Luís, o que transformaria a região devido ao aumento do fluxo de pessoas que utilizam transporte público, trazendo, hipoteticamente, riscos à segurança dos moradores.

Considerando outros investimentos na RM da Grande São Luís, além do Expresso Metropolitano, foram iniciadas as obras para implantação do transporte público rápido (tipo *bus rapid transit* – BRT) e sistema de tráfego binário, com vias exclusivas para ônibus e priorização do transporte coletivo nos semáforos, além de reformas de calçadas e implantação de ciclovias segregadas. Estes farão parte de um dos maiores investimentos do governo do estado em mobilidade urbana: a atuação visa reestruturar a avenida dos Holandeses, avenida Litorânea e todo o sistema viário e de transporte da região noroeste da ilha, que inclui os municípios de São Luís, Paço do Lumiar e São José de Ribamar.

O projeto foi realizado por meio da Agência Estadual de Mobilidade Urbana e Serviços Públicos (MOB) e prevê a reestruturação do sistema viário e transporte em uma área cuja ocupação e crescimento tem se configurado de forma cada vez mais expressiva. A obra será realizada, em quase toda a sua extensão, em uma rodovia estadual (MA-203), a estrada do Araçagy, onde é permitida a intervenção do Estado no sistema viário. As obras iniciadas correspondem a um trecho de 3 km e, *a priori*, melhorará a mobilidade para milhares de pessoas que diariamente utilizam a estrada para se deslocar entre os municípios da ilha. A obra, realizada pela Secretaria de Estado da Infraestrutura (Sinfra), já teve a liberação da pista superior do viaduto entre as rodovias MA-203 e MA-204.

Ainda na ilha do Maranhão, a avenida Jerônimo de Albuquerque, uma importante via estrutural que atravessa praticamente toda a cidade de São Luís e acaba sendo um grande elo de conexão da cidade com modais de transporte, está passando por obra de alargamento na altura do bairro Angelim, correspondendo à primeira fase do projeto, o qual terá mais duas etapas em que serão realizadas obras que se estenderão até o elevado da Cohama. Para garantir que a obra de alargamento da avenida Jerônimo de Albuquerque gere os resultados esperados, o governo do estado e a prefeitura de São Luís formalizaram parceria para adequar as rotatórias do entorno e assim garantir o fim de gargalos nos trechos.

Projetos importantes na RM da Grande São Luís vêm sendo feitos por meio da Secretaria de Estado de Cidades e Desenvolvimento Urbano (Secid), por intermédio de um amplo programa de regularização fundiária de interesse social que visa legitimar a posse de propriedade, de modo a promover o direito social à moradia, a redução de desigualdades, a defesa do meio ambiente e a função social da propriedade e da cidade. Além de São Luís, o programa também é executado em Paço do Lumiar, onde a Agem também tem realizado a regularização fundiária de interesse social no bairro Cohabiano X. Há muitas obras importantes que visam a integração de territórios segregados pela informalidade e o sentimento de pertencimento na identidade da RM que estão sendo geridas e executadas pela Agem, como resume o quadro 3.

QUADRO 3
Equipamentos urbanos e rurais construídos pela Agem

EQUIPAMENTOS URBANOS E RURAIS CONSTRUÍDOS PELA AGÊNCIA EXECUTIVA METROPOLITANA						
OBRAS CONCLUÍDAS 2018						
ITEM	OBRA	LOCAL	DESCRIÇÃO	ÁREA	VALOR	DATA DE INAUGURAÇÃO
01	Praça da Avenida José	Jardim América	Execução de Urbanização do Canteiro da Av. José, Jardim América - São Luís-MA - Com espaço para a Feira do Jardim América, com 80 barracas padronizadas, sendo 60 móveis e 20 fixas; - Praça com playground, quadra e academ a ao ar livre	7.784,45 m²	R$ 735.627,53	Obra Inaugurada - 18/08/2018
02	Praça Ferreira Gullar	Ilhinha	Revitalização do Canteiro da Av.Ferreira Gullar - ILHINHA - com calçamento e passeio público; quadra poliesportiva; delimitação de canteiros; espaço para atividades ao ar livre; estacionamento e acessibilidade por rampas.	4.902,00 m2	R$ 522.566,43	Obra Inaugurada - 05/10/2018
03	Canteiro da Avenida Camboa – 1ª etapa	Camboa	Urbanização com rampa de acessibilidade, sinalização, iluminação pública, paisagismo, delimitação de canteiros; recuperação do meio-fio de concreto pré-moldado, paginação de piso, com utilização de blocos de concreto intertravado, alvenaria em tijolo cerâmico e pintura em acrílico.	3.300,00m²	R$ 193.230,97	Obra Inaugurada - 21/09/2018
04	Praça Dom Luís	Itaqui-Bacanga	Execução da Obra de Reforma da Praça Dom Luís - Com academia ao ar livre; palco coberto; iluminação; quadra de esportes com alambrado; bancos de concreto; estacionamento; acessibilidade por rampas; centro administrativo e depósito de materiais.	2.080,26m²	R$ 223.947,54	Obra Inaugurada - 01/11/2018
05	Quadra Poliesportiva Vila Luizão	Vila Luizão	Exceução das Obras de Construção de Quadra Esportiva com Arqubancada, Urbanização do Terreno para Bicicletaria e Canteiro para Área Verde, no bairro Vila Luizão, na Cidade de São luís-MA	518m²	R$ 258.018,44	Obra Inaugurada - 30/11/2018
06	Praça Vila Esperança	Vila Esperança	Contratação de Empresa para Execução de Obras de Urbanização na Praça da Vila Esperança - Com cademia ao ar livre; quadra esportiva; estacionamento; bancos; canteiros; rampas de acessibilidade.	1.939,97m2	R$ 316.526,36	Obra Inaugurada - 07/12/2018
07	Praça Vila Magril	Vila Magril	Contratação de Empresa para Execução da Obras de Urbanização na Praça da Vila Magril - Com quadra esportiva; calçamento com meio-fio; pavimentação; passeio; estacionamento para carros e motocicletas; canteiros com áreas verdes e arborizadas; academia ao ar livre; playground; espaço ao ar livre para atividades diversas.	1.754,13m²	R$ 314.464,60	Obra Inaugurada - 14/12/2018
OBRAS CONCLÍDAS EM 2019						
08	Praça Marta Vieira (Passeio Público e Academia ao Ar Livre)	Bequimão	Execução das Obras de Construção de Passeio Público e Academia ao Ar Livre em Trecho de Av. 1 d - Com academia ao ar livre; bancos para descanso e lazer; mureta com gradil; meio-fio.	1.407.80m²	R$ 300.162,58	Obra Inaugurada - 29/04/2019
09	Praça das Amendoeiras	Jardim América	Execução da Obras de Revitalização da Praça das Amendoeiras - com Playground; academia ao ar livre; mesa de jogos; bancos de concreto; estacionamento; piso cimentado e intertravado; áreas verdes e rampas de acessibilidade.	1.706,96m²	R$ 243.500,00	Obra Inaugurada - 14/06/2019
10	Praça Bom Jesus	Bom Jesus	Execução de Obras de Urbanização da Praça Bom Jesus - com Academia ao ar livre; playground; áreas com canteiros; bancos para descanso e leitura; arborização; novo calçamento; passeio público; estacionamento com área para veículos e motocicletas; acessibilidade com piso tátil e rampas.	1.013,36m²	R$ 154.632,79	Obra Inaugurada - 10/06/2019
11	Praça Mururu	Coroado	Execução de Obras de da Praça do Mururu - com Academia ao ar livre; áreas verdes; canteiros; novo calçamento; passeio público; estacionamento com área para veículos e motocicletas; bancos.	951m²	R$ 265.294,65	Obra Inaugurada - 26/09/2019
12	Praça Maria Domingas Lima Silva	Quebra Pote	Execução da obra de construção da praça do Quebra Pote - com Palco, iluminação modernizada, bancos para descanso e leitura, academia ao ar livre, playground, calçamento e passeio público, área verde – preservando árvores do local, estacionamento e acessibilidade por rampas.	3.240,48 m2		Obra Inaugurada - 01/11/2019
13	Estacionamento Av. Conselheiro Hilton Rodrigues	Cohab	Construção de estacionamento na Av. Conselheiro Hilton Rodrigues	130 m2	R$ 29.987,57	Obra Concuída - 31/10/2019

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

O Maranhão está com o seu índice de endividamento comprometido, razão pela qual cada vez mais têm sido prospectados investimentos e parcerias com o propósito de obter recursos para a implementação de políticas públicas que visem o bem-estar social e o desenvolvimento do estado, por meio da implantação de infraestruturas e serviços que atendam à população, sobretudo nas áreas mais carentes. Contudo, o cenário político nacional não tem contribuído positivamente nesse sentido.

5 O PROCESSO DE FINANCIAMENTO E ELABORAÇÃO DO PDDI: PERSPECTIVAS E ENTRAVES

Sobre o processo de elaboração do PDDI, este encontra-se amparado na LCE nº 174/2015 e nas diretrizes norteadoras do Estatuto da Metrópole, para que uma RM estabeleça de fato a governança plena (colegiado, conselho, conferência, Agem, Fundo Metropolitano). Nessa perspectiva, o governo do estado, em 2017, iniciou o projeto de consolidação da estrutura da governança da RM da Grande São Luís, e garantiu, por meio da parceria Agem/Secid/Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (Imesc), a elaboração do PDDI da Grande São Luís.

A partir disso, foram realizadas como passos da etapa do diagnóstico: i) pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc; ii) oficina de capacitação dos técnicos das municipalidades integrantes da RM da Grande São Luís, em 2017; iii) oficinas de leitura comunitária do PDDI da RM, em março de 2018; e iv) diálogos metropolitanos realizados em novembro/dezembro de 2018, nos quais foram apresentados à sociedade civil os dados preliminares obtidos durante a pesquisa de levantamento do diagnóstico dos eixos: mobilidade, sociodemográfico, territorial, econômico e institucional.

Entre as instâncias da governança, o PDDI foi referendado na primeira edição da Conferência Metropolitana realizada em outubro 2017, momento em que foram discutidos os temas relativos aos eixos do diagnóstico. Além disso, todos os passos referentes à etapa do diagnóstico foram apresentados e validados junto ao Conselho Participativo Metropolitano. É na construção do PDDI que partimos para a realização da audiência pública a fim de debatermos e garantirmos a participação democrática e a inclusão das contribuições no diagnóstico final. Como já mencionado, a elaboração do PDDI se iniciou com a implantação dos órgãos e espaços de gestão compartilhada da RM, a exemplo do Colegiado Metropolitano, da criação da Agem e da realização da Conferência Metropolitana, com a eleição do primeiro Conselho Participativo da Grande São Luís (2017).

Dessa forma, os principais órgãos envolvidos no debate metropolitano – Secid, Agem e Imesc – formaram uma parceria para coordenar os trabalhos do PDDI, iniciando a sua elaboração em junho de 2017, com a contratação inicial

correspondendo ao Diagnóstico Sociodemográfico, Econômico e Territorial da Grande São Luís.

Para a consolidação desse trabalho, a Secid é o órgão responsável pela disponibilização orçamentária e fiscalização do Contrato nº 012/2017, celebrado com a Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Extensão (Fapead) da Universidade Estadual do Maranhão (Uema). O Imesc, por sua vez, tem a responsabilidade de realizar a coordenação técnica das etapas em elaboração do PDDI, e a Agem tem a incumbência de promover a coordenação do processo de validação do plano junto às instâncias da governança, promovendo reuniões com o Conselho Participativo Metropolitano e reunião com o Colegiado Metropolitano. Além disso, a Agem também é responsável, durante a realização de oficinas e audiências públicas, por promover a mobilização dos técnicos e gestores das prefeituras da Grande São Luís.

Apesar dos grandes avanços na gestão compartilhada da RM da Grande São Luís e da parceria institucional vislumbrada para a concretização do instrumento de planejamento, o cronograma previsto no plano de trabalho do PDDI atrasou – com isso, a finalização do Diagnóstico Sociodemográfico, Econômico e Territorial da Grande São Luís ficou para dezembro de 2019. Considerando as dificuldades do processo, particularmente, no que se refere às despesas orçamentárias, a Secid está em fase de planejamento para a realização da segunda etapa do PDDI em parceria com as universidades. O prazo previsto para a finalização do plano é dezembro de 2020.

A construção do processo vem sendo pautada na participação social com metodologias que preveem planos de comunicação e mobilização social, de modo a contemplar a interatividade em todo o seu desenvolvimento, com oficinas, consultas setoriais, seminários, além de audiências públicas. As oficinas e eventos participativos, por seu turno, ocorrem a partir da identificação das lideranças locais e entidades institucionais de caráter metropolitano. Em todas as reuniões, sejam específicas ou locais, oficinas e demais eventos são realizadas com as lideranças e com a comunidade em geral. Para reforçar a participação e mobilização social, essas ações são divulgadas em meio impresso, além de inserções de rádio e em meios eletrônicos, como *blogs* e redes sociais. Além disso, busca-se manter a interação com as prefeituras e câmara municipais da RM por meio de entrevistas, reuniões de atualizações e apresentação de versões finais de todos os produtos.

Outros programas de ações previstos no plano de trabalho e já realizadas foram as oficinas de capacitação e de leitura comunitária. O objetivo das oficinas de capacitação é potencializar a participação das municipalidades em todas as etapas do plano e definir os interlocutores municipais, envolvendo-os no diagnóstico de forma a facilitar a implantação dos projetos e ações que serão pactuadas no plano. Já a oficina de leitura comunitária tem por objetivo complementar o levantamento

de dados do diagnóstico com o conhecimento dos atores locais, iniciada a partir da pesquisa de campo pelos pesquisadores do Imesc com a participação social realizada de 6 a 16 de março de 2018 nos treze municípios da RM da Grande São Luís.

As oficinas de leitura tiveram como objetivo apresentar o diagnóstico preliminar dos dados referentes aos eixos temáticos à sociedade civil e aos órgãos da administração pública municipal, de modo que agregassem informações relevantes para o desenvolvimento do diagnóstico. Assim, foi apresentado inicialmente o plano de trabalho e a caracterização de cada município dentro dos respectivos eixos, para posteriormente abrir as discussões junto ao público participante.

FIGURA 4
Município de São Luís: oficina de leitura comunitária do PDDI (2018)



Foto: Agem.

Após a consolidação dos dados do diagnóstico, a Secid/Agem/Imesc organizou os diálogos metropolitanos realizados entre os meses de novembro e dezembro de 2018, nos quais foram apresentados à sociedade civil a consolidação dos dados e o relatório preliminar do diagnóstico dentro de cada eixo temático.

Nessa etapa, teve-se como objetivos diálogos com a comunidade acadêmica a fim de confirmar e contribuir com o debate a partir dos dados levantados na etapa do diagnóstico. Assim, eles foram realizados nas principais universidades da RM, tais como: Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Uema, Centro Universitário Dom Bosco (UNDB), Universidade Ceuma e Faculdade Pitágoras,

onde pode-se notar uma efetiva participação de professores e discentes nas discussões sobre os principais problemas levantados na RM da Grande São Luís.

FIGURA 5
Município de São Luís: diálogo metropolitano (2018)



Foto: Agem.

Por fim, no dia 30 de agosto de 2019, no auditório do palácio Henrique de La Rocque, foi realizada a primeira audiência pública para a apresentação do diagnóstico, que teve como objetivo a contribuição e validação para a conclusão da primeira etapa do PDDI.

FIGURA 6
Município de São Luís: audiência pública – diagnóstico do PDDI (2019)



Foto: Agem.

Desse modo, o diagnóstico foi discutido com as esferas Executiva e Legislativa dos poderes públicos municipais e estadual, nas quais todas as etapas foram validadas pelo Conselho Participativo Metropolitano. Tendo a sua conclusão com a audiência pública, cujas contribuições devem ser consolidadas pela equipe responsável a partir da produção de um resumo executivo com uma linguagem clara e direta e de fácil entendimento a ser disponibilizada no portal do PDDI. O diagnóstico do PDDI identificou e indica a situação atual dos sistemas de planejamento nos municípios, colocando a necessidade de compatibilização, complementação ou elaboração dos instrumentos de planejamento locais.

A elaboração do PDDI está pautada em uma abordagem democrática e inclusiva que busca atender às demandas da sociedade, contribuindo para diminuir as desigualdades da RM. Desse modo, o processo de elaboração pressupõe o diálogo com as instâncias políticas e administrativas, incorporando seus planos e projetos vigentes ou em curso, tais como os planos diretores municipais, planos setoriais, planos plurianuais e ainda outras ações e planos e investimentos públicos e/ou privados em curso.

Assim, os municípios que possuem planos diretores, ou que estão em sua fase de revisão, se encontram em diálogo com a sociedade por meio de audiências públicas. Porém, não há ainda uma estrutura metodológica

desenvolvida para este acompanhamento, uma vez que o PDDI se encontra atrasado em seu cronograma e com isso há um descompasso com os cronogramas de municípios que já se encontram na fase de validação dos seus planos, como a própria capital, São Luís.

Na cidade-polo da RM, o Plano Diretor está em revisão desde junho de 2015 e teve audiência pública, promovida pela Câmara Municipal, para aprovação do projeto de lei no dia 5 de novembro de 2019. Sobre a participação da equipe do PDDI no acompanhamento dos trabalhos da Prefeitura de São Luís na execução do seu Plano Diretor, esta tem acontecido apenas de maneira orbital, sem a efetiva participação das equipes envolvidas nos respectivos planos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, buscou-se, a partir da RM da Grande São Luís, compreender as formas de financiamento do desenvolvimento urbano-metropolitano desse espaço. Percebeu-se que a dinâmica financeira da RM em comento ainda não está consolidada quanto ao instrumento de financiamento definido pela LCE nº 174/2015. Contudo, tal processo se efetiva através de outros arranjos institucionais e financeiros.

Apesar de o Colegiado Metropolitano ter aprovado a proposta de regulamentação por meio de uma minuta de decreto, o Fundo Metropolitano da RM da Grande São Luís, criado pela LCE nº 174/2015, ainda não foi implementado. Porém, diante do mapeamento das ações desenvolvidas no contexto urbano-metropolitano da Grande São Luís, observou-se que outros órgãos do governo do estado têm realizado o desenvolvimento desse espaço, principalmente atendendo as funções públicas de interesse comum, como mobilidade e regularização fundiária. Além disso, também foram verificadas diversas ações nas áreas de educação, saúde, segurança e infraestrutura na RM.

Dessa forma, apesar dos grandes avanços quanto à definição da porcentagem de cada município na contribuição do Fundo Metropolitano e da sua aprovação no Colegiado Metropolitano, ele ainda não foi efetivamente implementado, tendo a Agem assumido a realização de importantes serviços através de repasse do governo do estado. Por fim, além desses elementos, outros arranjos institucionais garantiram a realização de obras e outras políticas de desenvolvimento da RM da Grande São Luís.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei 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, 13 jan. 2015.

MARANHÃO. Lei Complementar nº 174, de 25 de maio de 2015. Dispõe sobre a instituição e gestão da região metropolitana da Grande São Luís e revoga as leis complementares estaduais nº 038, de 12 de janeiro de 1998, nº 069, de 23 de dezembro de 2003, nº 153, de 10 de abril de 2013, nº 161, de 3 de dezembro de 2013 e as demais disposições em contrário. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, 26 maio 2015.

MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano em foco**: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018. 511 p. v. 4.

VIEIRA, A. B.; OLIVEIRA, M. S.; CARVALHO, M. T. Duas décadas de região metropolitana da Grande São Luís: o lento processo para implementação da gestão metropolitana. *In*: COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013. p. 271-286.

CAPÍTULO 17

RIDE DO DISTRITO FEDERAL COMO FERRAMENTA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REALIDADE METROPOLITANA DE BRASÍLIA – DESAFIOS E EXPERIÊNCIAS

Cecília de Faria Sampaio[1]
Juliana Machado Coelho[2]
Kássia Batista de Castro[3]
Larissa Ane de Sousa Lima[4]
Lívia Frazão de Castro[5]

1 INTRODUÇÃO

Poucos anos após sua fundação, a importância regional de Brasília já alterava a configuração político-administrativa dos municípios próximos: diversas subdivisões de municípios ocorreram desde então. O exemplo mais marcante é do município de Luziânia, cujas subdivisões deram origem a Padre Bernardo, em 1963; Santo Antônio do Descoberto, em 1982; Mimoso, em 1988; Cidade Ocidental, em 1991; Novo Gama, em 1995; e Águas Lindas de Goiás e Valparaíso de Goiás, em 1995. Apesar de Luziânia ter sido o mais impactado, outros também foram transformados, como esperado, ao interiorizar a capital do país, pois a cidade deveria servir como indutora do desenvolvimento do Centro-Oeste (Distrito Federal, 1978).

Atualmente, o caráter metropolitano de Brasília é inegável. Além da caracterização de Brasília como metrópole pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),[6] o próprio Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015) contém definições que permitem a identificação de Brasília como metrópole e o que pode ser considerado como sua AM.

1. Gerente de estudos urbanos na Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).
E-mail: <cecilia.sampaio@codeplan.df.gov.br>.
2. Coordenadora de gestão urbana na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh) do Distrito Federal.
E-mail: <juliana.coelho@seduh.df.gov.br>.
3. Gerente de estudos ambientais na Codeplan. *E-mail*: <kassia.castro@codeplan.df.gov.br>.
4. Assistente da gerência de estudos ambientais na Codeplan. *E-mail*: <larissa.lima@codeplan.df.gov.br>.
5. Assistente da gerência de estudos urbanos na Codeplan. *E-mail*: <livia.castro@codeplan.df.gov.br>.
6. Ver IBGE (2008).

Essa lei considera, em seu art. 2º, inciso V, que metrópole é o

> 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 (Brasil, 2015a).

De modo complementar, essa lei define, em seu art. 2º, inciso VIII, que AM é a

> representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território (Brasil, 2015a).

Desse modo, mesmo sem a institucionalização de uma região metropolitana para Brasília, o rápido crescimento da cidade a transforma, em aproximadamente cinquenta anos, em metrópole nacional (IBGE, 2008). Torna-se, nesse período, uma metrópole dispersa e fragmentada, padrão que se expande para além das fronteiras do Distrito Federal. Apesar de suas características peculiares, com o distanciamento do projeto original na forma e no tempo, a cidade se aproxima e segue padrões semelhantes, considerando o contexto urbano-metropolitano, a outras grandes cidades brasileiras: relações intraurbanas revelam aspectos da desigualdade socioeconômica materializados no território (Coelho, 2017).

Assim, a territorialização das desigualdades socioeconômicas se expandiu para além das fronteiras do Distrito Federal. Atualmente, alguns municípios que integram a Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) do Distrito Federal e entorno e a área metropolitana (AM) de Brasília[7] possuem o produto interno bruto (PIB) *per capita* abaixo da média nacional, sendo que, em doze deles, o PIB *per capita* chega a ser 50% menor que a média nacional. Ainda, quatro dos municípios goianos que integram a Ride do Distrito Federal possuem os menores PIBs *per capita* do estado de Goiás, enquanto o PIB do Distrito Federal está entre os cem maiores do Brasil.

Diante desse cenário, o que se propõe é a discussão sobre a inadequação do arranjo normativo adotado para a governança do território regional da Ride do Distrito Federal, assentado na impossibilidade de instituição legal de uma região metropolitana que contemple o Distrito Federal e municípios vizinhos como

7. A Nota Técnica nº 1/2014 da Codeplan identificou, por meio de estudo de fluxos (demográficos, de mão de obra, para serviços públicos de saúde, para escola, para compras de bens e serviços diversos e para serviços bancários), doze municípios goianos que mantêm relações com Brasília em uma dinâmica metropolitana. São eles: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

modelo de gestão interfederativo. Para isso, buscou-se uma análise sobre a criação e a manutenção do arranjo da Ride do Distrito Federal, sua estrutura de governança definida e atuação desde sua instituição, assim como os fundos de recursos disponíveis e as possibilidades de captação desses no âmbito da Ride. Além disso, procurou-se exemplificar os desafios enfrentados pelos municípios que fazem parte da Ride do Distrito Federal, especificamente para os que compõem a AM de Brasília e não possuem um modelo de gestão apropriado que fortaleça a integração de políticas públicas essenciais.

2 IMPACTO DA CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DO ARRANJO DA RIDE DO DISTRITO FEDERAL NO FINANCIAMENTO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO NA AM DE BRASÍLIA

O fato de a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) não possibilitar a institucionalização de uma região metropolitana para Brasília, apesar de a metrópole existir territorialmente, levou à criação da Ride do Distrito Federal, em um contexto peculiar relacionado à busca de soluções para a questão metropolitana de Brasília por meio de um arranjo institucional possível. Esse arranjo, a Ride do Distrito Federal, apesar de conter a escala metropolitana, abrange, também, uma extensão territorial mais ampla, que inclui processos e relações territoriais regionais (Souza, 2017). Criada mediante a sanção da Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 7.469, de 4 maio de 2011, essa Ride era composta inicialmente pelo Distrito Federal, dezenove municípios goianos e dois mineiros. Em 2018, essa composição foi alterada pela Lei Complementar nº 163, que ampliou a Ride do Distrito Federal, passando a ser composta por Distrito Federal, 29 municípios de Goiás e quatro de Minas Gerais. Entretanto, 22 anos após a sua criação, poucas ações foram efetivadas em prol da região, seja em nível vertical ou mesmo horizontal, se consideradas as relações federativas e as relações entre estados e municípios.

Por trás da criação da Ride do Distrito Federal,[8] existia o anseio de viabilizar que mais recursos da esfera federal chegassem ao Distrito Federal e municípios do entorno. No entanto, a dimensão territorial dessa Ride extrapola os limites dos municípios que efetivamente mantêm relações urbano-metropolitanas – aquelas que ocorrem no cotidiano da população metropolitana e que são objetos da gestão e da governança compartilhada de funções públicas de interesse comum (FPICs). Dessa forma, a Ride do Distrito Federal incluiu municípios que estão em área de influência de Brasília, mas em outra escala, surgindo como uma tentativa de institucionalizar um espaço metropolitano, porém com um instrumento

8. Disponível em: <https://bit.ly/3qWwxcq>.

que servia para a implementação de políticas de desenvolvimento regional, em detrimento da perspectiva metropolitana.

Em outras palavras, a Ride do Distrito Federal acaba por não alcançar a finalidade de uma região metropolitana, além de dificultar a plena utilização dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015), como a instituição de fundos públicos e a elaboração de planos de desenvolvimento integrado e planos setoriais, com a perspectiva dos desafios locais, ou mesmo de compensação por serviços ambientais, por exemplo. Assim, o fenômeno metropolitano existente não possui arranjo institucional adequado, do ponto de vista legal, para que haja integração e compartilhamento da gestão e da governança das FPICs.

Com o objetivo de sanar definitivamente o nó institucional encontrado para a governança metropolitana de Brasília, permitindo a utilização de instrumentos de gestão, articulação e financiamento interfederativos, foram propostas, em 2013, emendas ao projeto de lei (PL) do Estatuto da Metrópole (PL nº 3.460/2004) que traziam em seus artigos a inclusão do Distrito Federal e das Rides como arranjos reconhecidos para os fins da lei. Porém, em 2015, a tentativa de resolver a questão da institucionalização do arranjo metropolitano para Brasília imergia diante do veto presidencial. Com o veto, não somente era mantida a impossibilidade da criação de uma região metropolitana em que o Distrito Federal pudesse participar, mas ignorava-se toda a problemática existente na Ride do Distrito Federal ao reafirmar ser este o arranjo adequado para o local.

> Ao tratar de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, a Constituição faz referência, em seu art. 25, § 3º, a agrupamento de municípios. Neste sentido, as inclusões no escopo do Estatuto da Metrópole de território de um único município isolado e do Distrito Federal não encontrariam amparo constitucional. Em relação ao Distrito Federal, o instrumento de cooperação federativa adequado é a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – Ride, prevista no art. 43 da Constituição. Esta já foi, inclusive, criada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998 – substituído pelo Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011 –, que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 2015b).

Assim, a mensagem de veto indica que, para o Distrito Federal, a Ride substituiria a região metropolitana, porém não demonstra o entendimento sobre os mecanismos que viabilizassem a utilização dos instrumentos de governança interfederativa do Estatuto da Metrópole pela Ride.

Em dezembro de 2018, novo esforço foi realizado, dessa vez por meio da Medida Provisória nº 862/2018,[9] que intentava alteração do Estatuto da Metrópole para facultar a criação de região metropolitana composta pelo Distrito

9. Disponível em: <https://bit.ly/3jDwUak>.

Federal. A medida, porém, teve sua vigência encerrada sem que fosse convertida em lei: por trás do imbróglio, está a destinação de recursos aos municípios que fariam parte da região metropolitana e ao Distrito Federal.

Importante frisar que, enquanto a institucionalização de uma região metropolitana busca a governança interfederativa com a prevalência do interesse comum sobre o local, a Ride do Distrito Federal visa, segundo a Lei Complementar nº 94/1998, à instituição de Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, a fim de estabelecer normas e critérios para a unificação de procedimentos relativos a serviços públicos com a priorização de: i) tarifas, fretes, seguros; ii) linhas de crédito especiais para atividades prioritárias; e iii) isenções e incentivos fiscais de fomento a atividades produtivas em programas de geração de empregos e fixação de mão de obra.

A Ride do Distrito Federal visa ao desenvolvimento econômico da região; já no Estatuto da Metrópole o foco não é exclusivamente o desenvolvimento econômico: inclui uma visão mais abrangente e busca o desenvolvimento urbano integrado, compreendendo que o fato metropolitano ocorre em uma cidade que extrapolou os limites político-administrativos de um único município. Isso parece não ser claro na regulamentação[10] da Ride do Distrito Federal, que indica que esta é destinada à articulação da ação administrativa da União, dos estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, desconsiderando a articulação entre os municípios, que são os principais agentes da ação local e, também, onde a vida acontece.

Por fim, com a impossibilidade da criação de uma região metropolitana, segue-se ignorando a necessidade de planejamento e operação integrados, mas com autonomia, entre o Distrito Federal, estado(s) e demais municípios. Ainda, ao sancionar o Decreto Federal nº 9.913, de 11 de julho de 2019,[11] que dispõe sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Coaride), ratifica-se, mais uma vez, ser a Ride do Distrito Federal o arranjo adequado às relações deficitárias e segregadoras entre o Distrito Federal e os demais municípios que a compõem.

3 ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DA RIDE E POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO

Além da questão do arranjo institucional inadequado, a Ride não possui orçamento próprio: depende, em grande parte, de programas e ações federais que beneficiam os municípios e que têm a possibilidade de impacto no desenvolvimento econômico do território como um todo. Para isso, a Lei Complementar nº 94/1998 autoriza a instituição do Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito

10. Decreto nº 7.464, de 4 maio de 2011, alterado pelo Decreto nº 9.913, de 11 de julho de 2019.
11. Disponível em: <https://bit.ly/3ykbiE2>.

Federal, anteriormente mencionado. Esse programa, entretanto, não considera as especificidades das relações e funções urbano-metropolitanas, como as relativas a saneamento, urbanismo, habitação, gestão ambiental e transporte e mobilidade, por exemplo, numa ação integrada de solução das desigualdades entre os municípios limítrofes.

A Lei Complementar nº 94/1998 também prevê a criação de um conselho para coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Ride. O Coaride, cuja composição é definida pelo regulamento da Ride (Decreto nº 7.469/2011, alterado pelo Decreto nº 9.913/2019), está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), por meio da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco). O regulamento também indica as competências do Coaride:

- coordenar as ações dos entes federados que compõem a Ride;
- aprovar e supervisionar planos, programas e projetos para o desenvolvimento integrado da Ride;
- programar a integração e a unificação de catorze serviços públicos que lhe são comuns;
- indicar providências para compatibilizar as ações;
- harmonizar os programas e projetos da Ride; e
- coordenar a execução de programas e projetos.

O Coaride é composto por dezoito membros, sendo: nove representantes da União; cinco representantes das Unidades da Federação (UFs), sendo três indicados pelo governador do Distrito Federal, um indicado pelo governador de Goiás e um indicado pelo governador de Minas Gerais; e quatro representantes dos municípios, sendo dois do estado de Goiás e outros dois de Minas Gerais. Observa-se, dessa forma, um problema de representatividade entre os municípios, pois, apesar de a Ride do Distrito Federal ser composta por 29 municípios goianos, e apenas quatro municípios mineiros, o número de membros no Coaride é o mesmo para ambos. Em contrapartida, pode-se considerar que a paridade é mantida entre os estados e o Distrito Federal, com três representantes cada, e também entre estes, que juntos possuem nove membros representantes, e a União, também com nove representantes.

O Decreto nº 9.913/2019 determina que as reuniões ordinárias do Coaride devem ocorrer a cada três meses, enquanto as extraordinárias podem ocorrer sempre que convocadas pelo presidente, solicitadas por um terço dos membros, ou no prazo de até trinta dias após a reunião em que tenha havido concessão de vista de matéria constante em pauta. Porém, antes desse decreto, não havia definição legal para a periodicidade das reuniões, e desde sua criação, em 1998, o Coaride realizou 23 reuniões ordinárias e três extraordinárias, com periodicidade

bastante irregular, chegando a haver uma lacuna de cinco anos entre os encontros, o que atrapalha a articulação e a continuidade das ações do conselho.

Ao analisar as atas das reuniões do Coaride, é possível notar constantes interrupções e retomadas das atividades, substituições dos membros do conselho e definições de calendários anuais de reuniões que não chegaram a ser cumpridos. A última reunião do Coaride, documentada pela Sudeco, aconteceu em abril de 2018,[12] e mesmo após a definição da periodicidade das reuniões pelo Decreto nº 9.913, em 2019, não há registros públicos de que uma nova reunião tenha acontecido. Além da descontinuidade de atividades e encontros, fatores como a falta de diálogo e a ausência de articulação política e institucional entre as esferas de poder que compõem o Coaride podem ter contribuído para a baixa efetividade de suas ações.

Assim como o Coaride, apesar de autorizado pela legislação, poucos foram os avanços do Programa de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, com sua primeira versão elaborada em 2002, contendo sugestão de implantação de projetos diversos e ênfase nos temas metropolitanos, principalmente com a partilha das FPICs (Souza, 2017). O Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO),[13] porém, desenvolvido em 2019 para 2020 a 2023, indica que as principais ações na Ride do Distrito Federal devem fomentar a economia dos municípios goianos e mineiros para que haja redução da dependência desses municípios em relação ao Distrito Federal. Para isso, o PRDCO indica que é preciso privilegiar a diversificação de cadeias produtivas e reforçar a produção agropecuária da região, incrementando, ao mesmo tempo, a oferta de serviços nesses municípios, principalmente em relação à mobilidade e à conectividade urbana e intraurbana (Sudeco, 2019b).

Como a Ride do Distrito Federal não possui orçamento próprio, o Decreto nº 7.464/2011 define que seus programas e projetos prioritários são financiados com recursos do orçamento da União, do Distrito Federal, dos estados de Goiás e de Minas Gerais, dos municípios abrangidos pela Ride e de operações de crédito externas e internas. Também indica que a União estabelecerá convênios com os demais entes federados para atender ao decreto. Assim, além da grande desigualdade entre os municípios, os investimentos para projetos que estejam relacionados às FPICs na Ride do Distrito Federal[14] dependem, em grande medida, de transferências da União.

12. Disponível em: <https://bit.ly/3yo2IE2>.

13. Instrumento que visa: i) orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas pelos diversos entes federativos da região Centro-Oeste; ii) facilitar a cooperação entre os agentes públicos; e iii) propiciar a articulação junto aos agentes privados e à sociedade civil. Proposta de plano ainda tramita na Presidência da República.

14. Não considerando os recursos garantidos pela CF/1988, obrigatoriamente destinados aos municípios, a exemplo das receitas vindas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e do Imposto sobre Serviços (ISS).

Em outra esfera de gestão da Ride do Distrito Federal, no âmbito da Sudeco, há a possibilidade de utilização dos recursos de fundos destinados ao Centro-Oeste, tendo em vista que a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, que instituiu a Sudeco, define, em seu art. 6º, que são instrumentos de ação da superintendência:

- o PRDCO;
- o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO);
- o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO); e
- os programas de incentivos e benefícios fiscais e financeiros, na forma da CF/1988 e da legislação específica (Brasil, 2009).

No art. 13 dessa mesma lei complementar, fica definido que o PDRCO consistirá em instrumento de redução das desigualdades regionais, incremento da competitividade da economia regional, inclusão social e proteção ao meio ambiente (Brasil, 2009). Em 2019, após o Decreto nº 9.810, de 20 de maio,[15] ficou instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), na qual o PRDCO, assim como os demais planos de desenvolvimento regionais, é instrumento de planejamento e financiamento.

As estratégias da PNDR são definidas no art. 4º do Decreto nº 9.810, a começar pela estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional; pela implementação do Núcleo de Inteligência Regional no âmbito do MDR e das superintendências do desenvolvimento; pela estruturação de modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais e sub-regionais de desenvolvimento; e pelo aprimoramento da inserção da dimensão regional em instrumentos de planejamento e orçamento federal.

Nesse cenário, o FCO e o FDCO são os únicos fundos disponíveis que podem garantir as diretrizes estipuladas na PNDR e no PDRCO. Tais fundos, entretanto, são direcionados para a região Centro-Oeste – não são específicos para a Ride do Distrito Federal. Além disso, não contemplam os municípios mineiros da Ride em questão.

O FCO, criado pela CF/1988 (art. 159) e regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989,[16] não se destina a setores governamentais e tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Centro-Oeste, mediante a execução de programas de financiamento que podem beneficiar o setor privado, tanto para pessoa jurídica quanto para pessoa física. O limite financiável desse fundo pode chegar a até 100% do valor do empreendimento nas áreas identificadas como prioritárias, que é o caso da Ride do Distrito Federal. Esse fundo

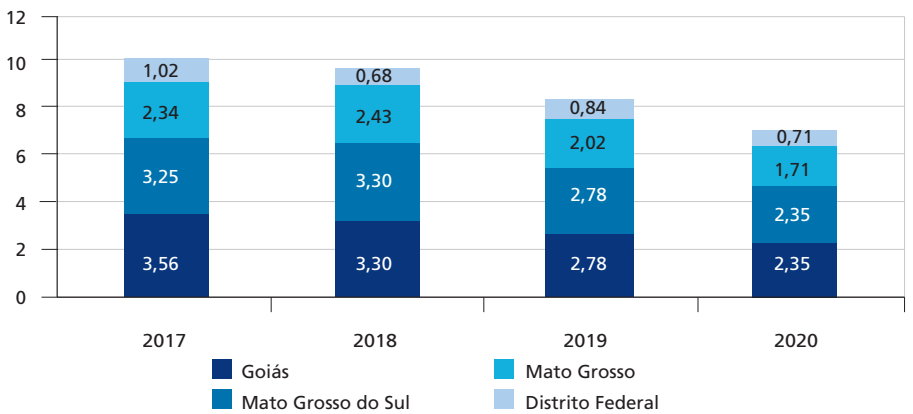
15. Disponível em: <https://bit.ly/3qI2qoO>.
16. Disponível em: <https://bit.ly/3hXEpWQ>.

é administrado pelo MDR (responsável pelas diretrizes gerais), pela Sudeco (por meio do Conselho Deliberativo do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Condel) e pelo Banco do Brasil (Sudeco, 2019a).

Na programação anual do FCO, são previstos os valores e percentuais disponíveis por setores e por estado. Os setores de investimento são o FCO Empresarial, que abarca os recursos disponíveis para as áreas de indústria, infraestrutura, turismo, comércio e serviços, e o FCO Rural, que destina recursos para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), além de outros projetos rurais. Vale ressaltar que os recursos previstos para investimentos no Distrito Federal pelo FCO são destinados para todos os municípios goianos que compõem a Ride do Distrito Federal,[17] espaço prioritário da PNDR. Os recursos totalizaram, em 2020, R$ 713 milhões, dos quais R$ 229 milhões (32%) foram destinados para a mais recente linha: Comércio e Serviços, Ciência Tecnologia e Inovação.

Analisando os dados de divisão de recursos entre os entes do Centro-Oeste, e seu comportamento ao longo dos últimos anos, é perceptível a queda do valor total disponível para investimentos no FCO. Entre 2017 e 2020, o valor total caiu de R$ 10,17 bilhões para R$ 7,13 bilhões, representando uma redução de 30%. O valor total disponível aos empresários e produtores rurais do Distrito Federal e de municípios goianos da Ride do Distrito Federal para a captação pelo FCO diminuiu de R$ 1,02 bilhão, em 2017, para R$ 713 milhões em 2020.

GRÁFICO 1
Programação anual do FCO: divisão de recursos entre os entes do Centro-Oeste (2017-2020)
(Em R$ bilhões)



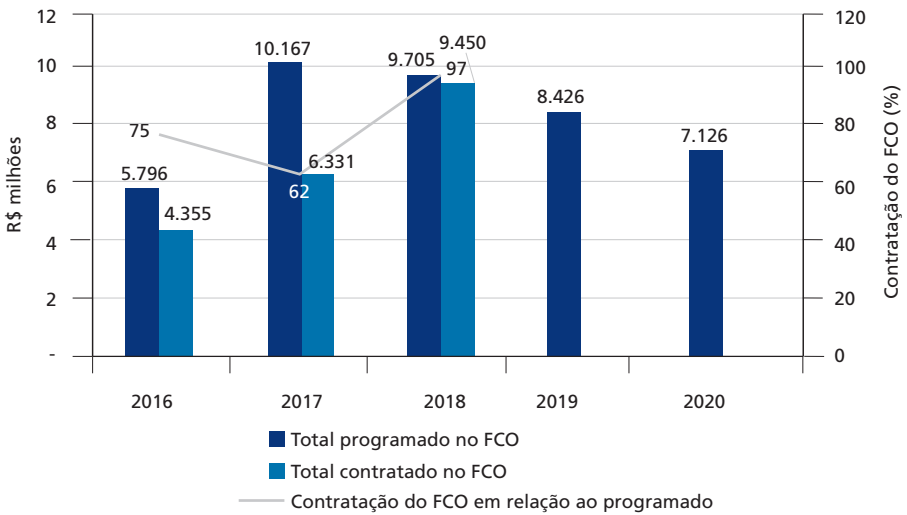
Fonte: Sudeco.
Elaboração das autoras.

17. Os recursos previstos para o Distrito Federal serão aplicados na Ride (exceto nos municípios localizados no estado de Minas Gerais).

Nessa divisão de recursos, a Ride do Distrito Federal fica com as menores fatias do FCO, entre 7% e 10% do valor total entre 2017 e 2020. Goiás recebe entre 33% e 35%; o Mato Grosso do Sul, entre 23% e 25%; e o Mato Grosso, entre 32% e 34% dos recursos totais do FCO. Dos montantes programados para o Distrito Federal, 50% dos valores estavam sendo destinados ao FCO Empresarial e outros 50% ao FCO Rural, com exceção de 2019, que teve 60% e 40%, respectivamente.

É possível avaliar o percentual contratado por empresas, do montante total do FCO disponível, nos relatórios de gestão apresentados pelo Banco do Brasil, conforme gráfico 2.

GRÁFICO 2
Montantes programados e contratados do FCO (2016-2020)



Fonte: Banco do Brasil (2017; 2018; 2019) e Sudeco.
Elaboração das autoras.

Em 2020, o Banco Central do Brasil instituiu uma linha especial de crédito com recursos do FCO destinada a atender os setores produtivos, industrial, comercial e de serviços dos municípios com estado de calamidade pública, por meio da Resolução nº 4.798, de 6 de abril de 2020.[18] Essa ação é uma resposta à situação de emergência de saúde pública relacionada ao novo coronavírus (Covid-19).

O FDCO, por sua vez, foi criado pela Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, e regulamentado pelo Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013, e tem como finalidade assegurar recursos para a realização de investimentos na área de atuação da Sudeco em infraestrutura, serviços públicos e

18. Disponível em: <https://bit.ly/3ib6zhw>.

empreendimentos produtivos de grande capacidade germinativa de novos negócios e atividades produtivas. No FDCO, os limites de financiamento são de até 80% do investimento total, com uma participação mínima de 20% de recursos próprios. A assistência mínima global com recursos do FDCO é de R$ 30 milhões – por cliente, grupo empresarial ou grupo agropecuário –, respeitados os limites de participação dos recursos do fundo estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) (Sudeco, 2019a). Os prazos máximos de financiamento são de vinte anos para projetos de infraestrutura e de doze anos para demais empreendimentos.

A Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017,[19] incluiu, como finalidade do FDCO, o financiamento de estudantes regularmente matriculados em cursos (não gratuitos) superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica, na região Centro-Oeste. A regulamentação dessa finalidade no FDCO ocorreu no Decreto nº 10.152, de 2 de dezembro de 2019,[20] que aprovou o regulamento do FDCO e revogou o Decreto nº 8.067, de 14 de agosto de 2013.[21] Na Resolução nº 96, de 5 de dezembro de 2019,[22] ficam estabelecidas diretrizes e prioridades no âmbito do FDCO 2020, observando as prioridades definidas no PNDR e no PRDCO de 2020 a 2023, conforme a seguir descrito.

1) Serão prioridades setoriais tradicionais:
   a) agricultura, fruticultura, floricultura, florestamento e reflorestamento/recomposição de matas ciliares e recuperação de áreas degradadas e alteradas;
   b) cadeia produtiva de veículos automotores (leves e pesados), ferroviários, tratores, das indústrias naval e de aviação, e máquinas agrícolas; e
   c) indústria de transformação, seus componentes ou partes, além de atividades de mineração, agroindústria e agropecuária.
2) As prioridades setoriais de infraestrutura são:
   a) transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário e aeroviário;
   b) armazenagem;
   c) abastecimento de água e tratamento de esgotos; e
   d) usinas de compostagem e aterros sanitários, junto com todas as melhorias na logística de produtos, infraestrutura urbana e gestão de resíduos sólidos.

19. Disponível em: <https://bit.ly/3ediE4w>.
20. Disponível em: <https://bit.ly/3yVMnXl>.
21. Disponível em: <https://bit.ly/2UoEawc>.
22. Disponível em: <https://bit.ly/3xkCwKy>.

3) Nos setores de serviços, as prioridades ficaram para:

   a) turismo e toda sua cadeia produtiva; e

   b) serviços hospitalares e ambulatoriais.

4) Para as prioridades dos setores de ciência, tecnologia e inovação, temos:

   a) projetos que utilizem tecnologias inovadoras e/ou contribuam para a geração e a difusão de novas tecnologias, em áreas que variam de indústria farmacêutica, mudanças climáticas e defesa nacional.

5) No que tange às prioridades espaciais, os projetos financiados devem contribuir para a redução das desigualdades regionais, nos seguintes espaços, considerados prioritários segundo o PNDR:

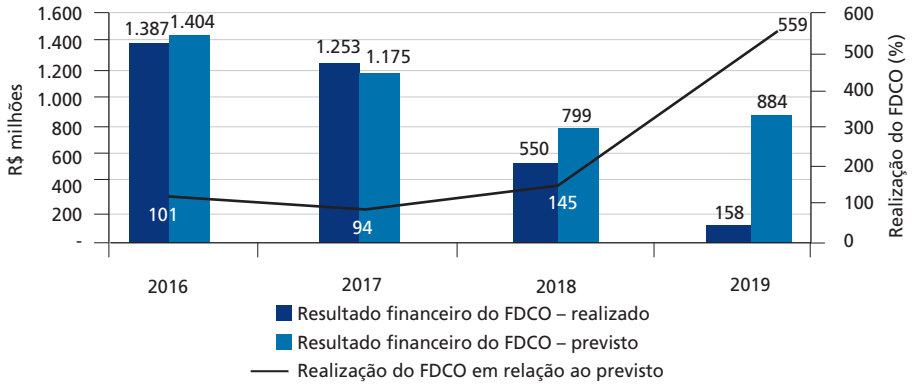
   a) municípios da faixa de fronteira;

   b) municípios da Ride do Distrito Federal, exceto aqueles localizados no estado de Minas Gerais; e

   c) municípios integrantes das microrregiões classificadas pela tipologia da PNDR como média renda.

Quanto montante disponível no FDCO, utilizaram-se os relatórios de gestão do fundo, elaborados anualmente pela Sudeco, para avaliar o comportamento desses recursos entre 2016 e 2019, conforme o gráfico 3. Não foram encontradas informações sobre a distribuição dos recursos entre os entes do Centro-Oeste.

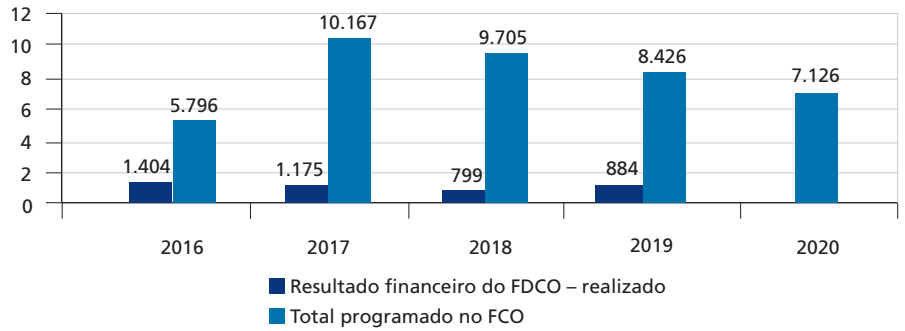
GRÁFICO 3
Resultados financeiros do FDCO previstos e realizados (2016-2019)



Fonte: Sudeco.
Elaboração das autoras.

Diante das informações apresentadas sobre o FCO, o montante total de recursos disponíveis para financiamento variou de R$ 5 bilhões a R$ 10 bilhões, distribuídos entre os entes do Centro-Oeste, entre 2016 e 2020. Já o FDCO está disponível também para municípios e governos (pessoa jurídica), com um montante total de financiamentos realizados de aproximadamente R$ 800 milhões a R$ 1,4 bilhão, entre 2016 e 2019. Em ambos os fundos, houve queda no montante total disponível entre 2016 e 2019, conforme pode ser visto no gráfico 4, com os dados dos resultados financeiros do FDCO e os montantes totais programados para o FCO, entre 2017 e 2020.

GRÁFICO 4
Resultados financeiros do FDCO realizados e totais programados para o FCO
(Em R$ milhões)



Fonte: Sudeco.
Elaboração das autoras.

Os fundos disponíveis no âmbito da Sudeco, o FCO e FDCO, não garantem o desenvolvimento dos municípios goianos que compõem a Ride do Distrito Federal, tendo em vista que não existem diretrizes definidas sobre os recursos disponíveis para a Ride do Distrito Federal que podem ser investidos no Distrito Federal ou nos municípios goianos dessa Ride.

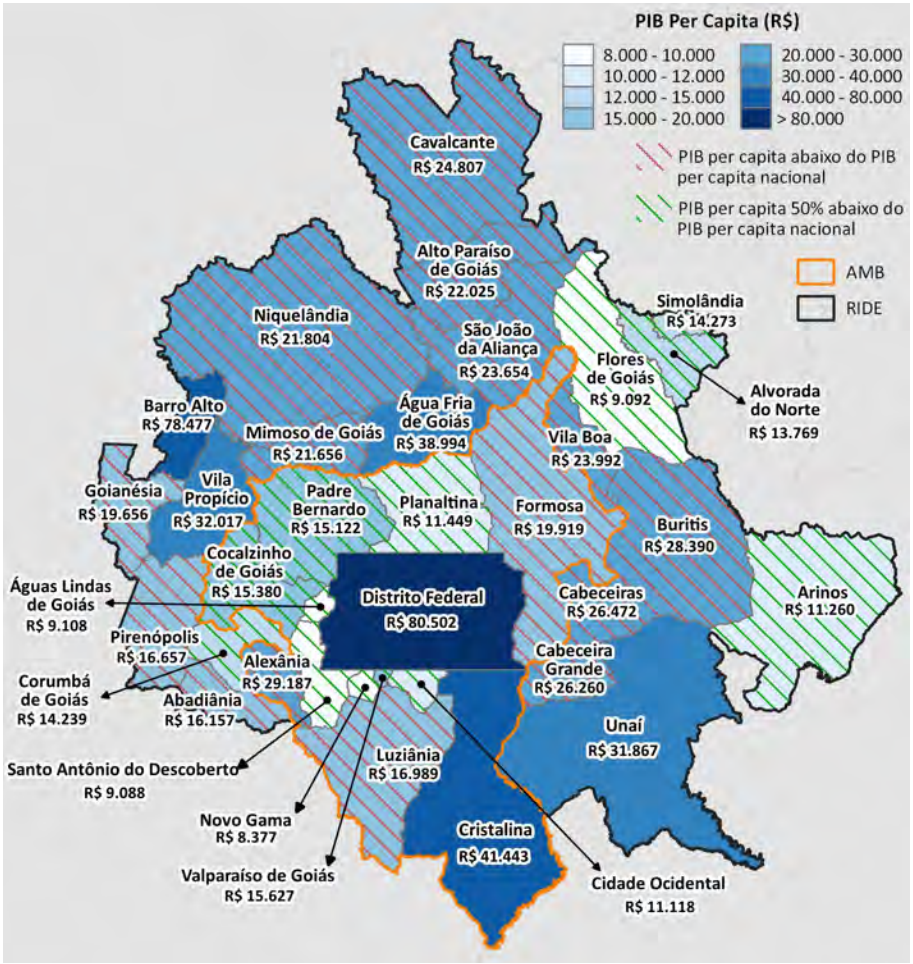
4 DESAFIOS DA RIDE DO DISTRITO FEDERAL E DA AM DE BRASÍLIA NA MELHORIA DA PRESTAÇÃO DAS FPICs À POPULAÇÃO

As diferenças de patamares de desenvolvimento econômico entre os municípios goianos e mineiros que compõem a Ride do Distrito Federal e o Distrito Federal são mais bem exemplificadas quando analisamos os dados sobre o PIB de cada de um desses municípios. Em 2017, alguns municípios que integram a Ride do Distrito Federal apresentaram PIB *per capita* abaixo da média nacional, que foi de R$ 31.587.[23] Entre esses, doze municípios apresentaram PIB *per capita* menor

23. Disponível em: <https://bit.ly/3Av0QLG>. Acesso em: 11 maio 2020.

que 50% da média nacional (figura 1). O Distrito Federal exibe o maior PIB *per capita* da Ride do Distrito Federal, R$ 80.502, um dos cem maiores do Brasil, enquanto o município goiano Barro Alto possui o segundo maior, R$ 78.477. Os municípios com menor PIB *per capita* são Novo Gama (R$ 8.377), Santo Antônio do Descoberto (R$ 9.088), Flores de Goiás (R$ 9.092) e Águas Lindas de Goiás (R$ 9.108) – esses também são os municípios com menor PIB *per capita* do estado de Goiás.

FIGURA 1
PIB *per capita* da Ride do Distrito Federal e da AM de Brasília

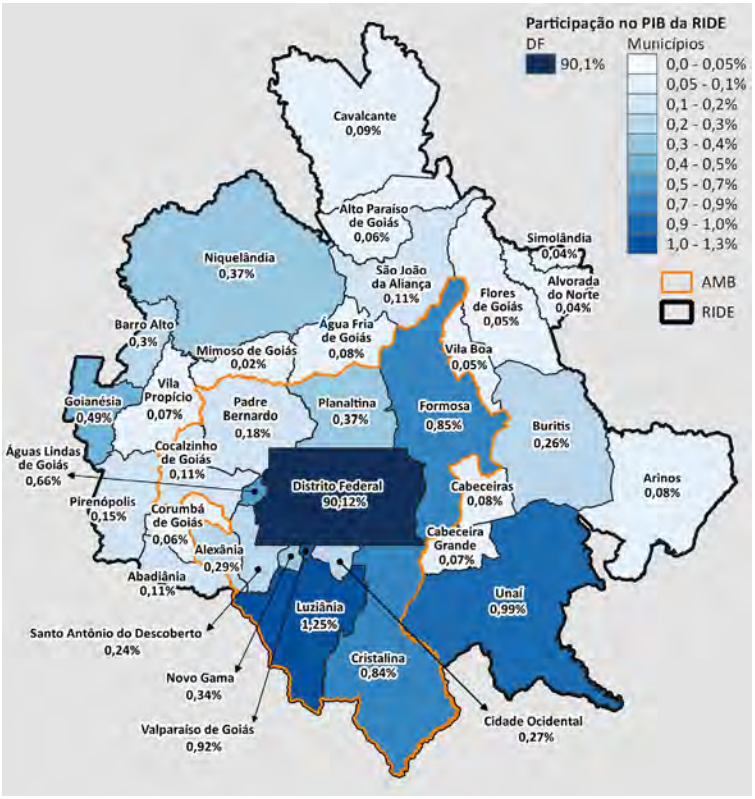


Fonte: IBGE, 2019.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A participação dos municípios da Ride do Distrito Federal no PIB de seus respectivos estados é bastante heterogênea, variando entre 0,03% e 1,77% no estado de Goiás, sendo os municípios de menor e maior participação Mimoso de Goiás e Luziânia, respectivamente. Para os municípios do estado de Minas Gerais, a participação varia entre 0,03% e 0,46%, sendo Cabeceira Grande e Unaí os de menor e maior participação, respectivamente.

Em 2017, o PIB da Ride do Distrito Federal foi de R$ 271,5 bilhões; desses, R$ 244,7 bilhões correspondem ao PIB do Distrito Federal, um percentual de participação de 90,1%, enquanto os demais municípios somam 9,9% de participação. Os municípios com maior e menor participação são Luziânia (1,25%) e Mimoso de Goiás (0,02%), respectivamente (figura 2). Excluindo o Distrito Federal, o PIB da Ride do Distrito Federal é de R$ 26,8 bilhões.

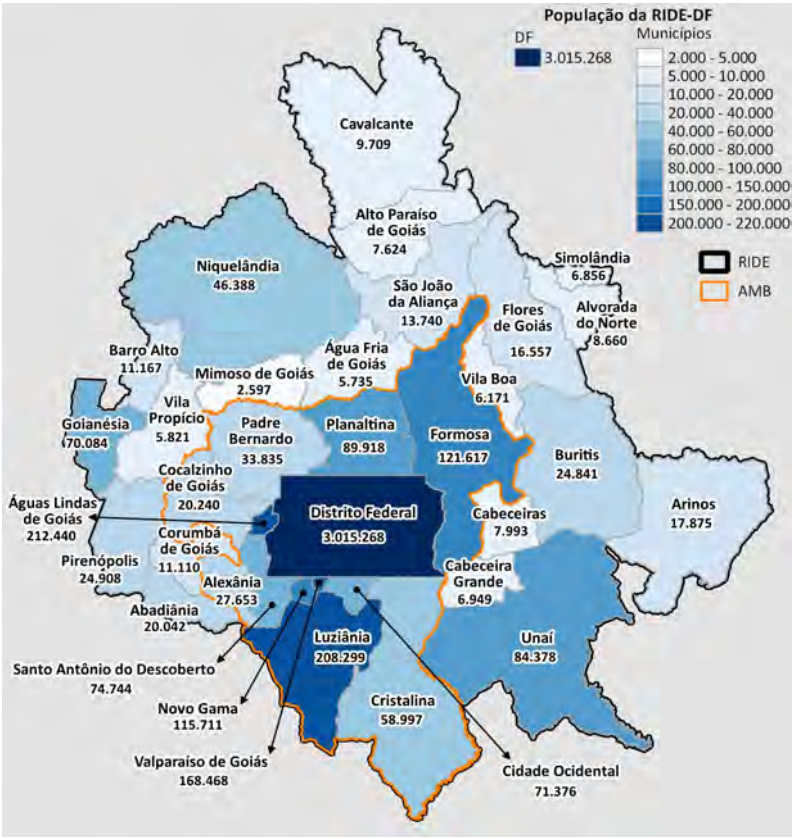
FIGURA 2
Participação dos municípios no PIB da Ride do Distrito Federal



Fonte: IBGE, 2019.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Além das diferenças econômicas, a Ride do Distrito Federal também esbarra na heterogeneidade dos municípios em relação ao tamanho da população. Enquanto o Distrito Federal tem a população estimada em 3.015.268, nos municípios integrantes a população varia entre 2.597 habitantes (Mimoso de Goiás) e 212.440 habitantes (Águas Lindas de Goiás).[24] Na figura 3, observa-se que os municípios com maior população são aqueles mais próximos ao Distrito Federal, como Águas Lindas de Goiás, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Formosa e Novo Gama, sendo que alguns apresentaram elevadas taxas de crescimento populacional ao longo das últimas décadas.

FIGURA 3
Ride do Distrito Federal: população



Fonte: IBGE, 2019.
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

24. Disponível em: <https://bit.ly/3wjmXl5>. Acesso em: 1 jun. 2020.

Segundo o IBGE,[25] a Ride do Distrito Federal teve um crescimento populacional de aproximadamente 48% nos últimos vinte anos. Os municípios que apresentaram os maiores incrementos na taxa populacional foram Flores de Goiás (120%), São João D'Aliança (104%), Águas Lindas de Goiás (101%), Vila Boa (88%), Barro Alto (79%), Valparaíso de Goiás (78%), Cidade Ocidental (77%), Abadiânia (75%), Cristalina (73%) e Padre Bernardo (57%). Segundo Rezende (2017), em relação à área urbana, os municípios que exibiram maior crescimento nos últimos trinta anos foram justamente os mais próximos do Distrito Federal: Padre Bernardo (353%), Cidade Ocidental (341%), Santo Antônio do Descoberto (253%), Formosa (211%), Águas Lindas de Goiás (171%), Planaltina (168%), Unaí (162%), Novo Gama (158%), Água Fria de Goiás (142%) e o próprio Distrito Federal (127%).

O avanço progressivo da urbanização sobre espaços desocupados, do adensamento das áreas urbanizadas, do insulamento das áreas protegidas, entre outros, causa aumento da pressão sobre o território, gerando incremento na demanda por serviços essenciais, por políticas efetivas para o ordenamento territorial e pela criação de empregos, além de haver impactos significativos para o meio ambiente.

Um dos maiores desafios para o arranjo interfederativo vigente entre o Distrito Federal e municípios próximos é a necessidade de implementação de políticas públicas e planejamento territorial mais eficazes, principalmente com relação à gestão das FPICs. O que se nota é que a Ride do Distrito Federal tem mostrado poucos avanços em tratar das questões regionais e tampouco é um modelo adequado para a gestão dos problemas metropolitanos compartilhados entre o Distrito Federal e municípios limítrofes.

O processo de metropolização do Distrito Federal e municípios adjacentes esbarra na impossibilidade legal de implementação de um modelo de governança interfederativo apropriado. Dessa forma, o que tem acontecido para se estabelecerem relações entre os municípios e o Distrito Federal são ações dispersas realizadas para resolver problemas específicos.

Foram identificados sete instrumentos, os quais envolvem entidades federais, estaduais ou municipais, que desenvolvem ações relacionadas às FPICs entre os municípios que compõem a Ride do Distrito Federal. Entre eles, foram levantados três consórcios firmados entre municípios goianos e o Distrito Federal para melhorias no provimento de FPICs relacionadas ao saneamento básico, sendo dois deles para o abastecimento de água potável e um para o manejo de resíduos sólidos e a drenagem de águas pluviais. Apesar da eficiência dessa relação

25. Disponível em: <https://bit.ly/2V8eleC>. Acesso em: 1º jun. 2020.

interfederativa, que acontece normalmente com um contrato definindo a fonte de recursos e os prazos para o cumprimento do projeto, esses consórcios ocorrem entre o Distrito Federal e um ou mais municípios da Ride do Distrito Federal – nenhum contempla a totalidade dos entes da Ride do Distrito Federal, sequer da AM de Brasília.

Também estão vigentes dois acordos de cooperação técnica, voltados à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição e à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar. Ainda foi possível mapear um protocolo de intenção na área de segurança pública e uma contratação para a prestação de assistência técnica e extensão rural voltada à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar.

Além desses instrumentos, existem ainda iniciativas como a frente parlamentar mista pela defesa, pelo apoio e pelo fortalecimento da Ride do Distrito Federal;[26] o Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico (Codese) do Distrito Federal; e a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília (Amab). Esses atores têm, entre seus objetivos, discutir, defender e propor mudanças para o desenvolvimento da região (Ride em alguns casos, AM de Brasília em outros), principalmente no que tange à educação, à saúde, ao transporte, à segurança, ao trabalho, à economia, à assistência social, entre outros temas de interesse (Codeplan, 2014). Entre as FPICs estabelecidas na Ride do Distrito Federal, não foram identificadas estruturas de gestão que contemplem todos os municípios que a compõem. Entretanto, há relações interfederativas que têm atuação direta na melhoria de algumas funções e buscam suprir a lacuna de formalização e sua urgente necessidade, no âmbito da AM de Brasília.

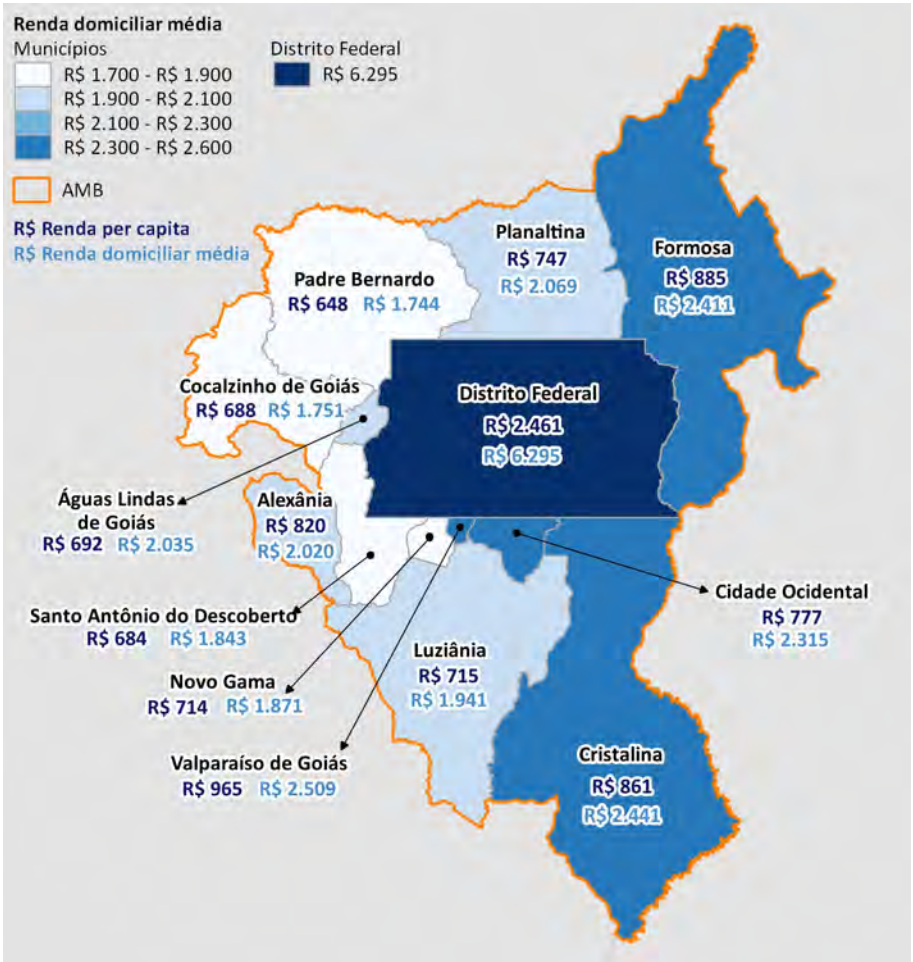
Nesse sentido, cabe destacar a disparidade entre as relações dos municípios que compõem a AM de Brasília dos demais pertencentes à Ride. Apesar de não existir uma região metropolitana instituída, desde 2007, Brasília já é considerada metrópole nacional (IBGE, 2008). No âmbito do governo do Distrito Federal, a Codeplan (2014) considera como arranjo metropolitano a AM de Brasília. Aos municípios pertencentes a essa AM, é atribuída a nomenclatura de periferia metropolitana de Brasília (PMB), que exclui o Distrito Federal do arranjo. Na PMB, é realizada periodicamente a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD), cujos resultados demonstram a dinâmica das relações entre Distrito Federal e municípios adjacentes, auxiliando a compreensão das relações metropolitanas.

Considerando os dados da PMAD (Codeplan, 2018), primeiramente, é interessante destacar a disparidade social existente entre o Distrito Federal e os demais municípios da AM de Brasília. A figura 4 apresenta a renda domiciliar média e *per capita* para a AM de Brasília. O valor, logo abaixo do nome do

26. Disponível em: <https://bit.ly/3xkQgVs>.

município, refere-se à renda domiciliar *per capita* do município, e o segundo valor baixo, à renda domiciliar média do município.

FIGURA 4
AM de Brasília: renda domiciliar *per capita* média e renda domiciliar média

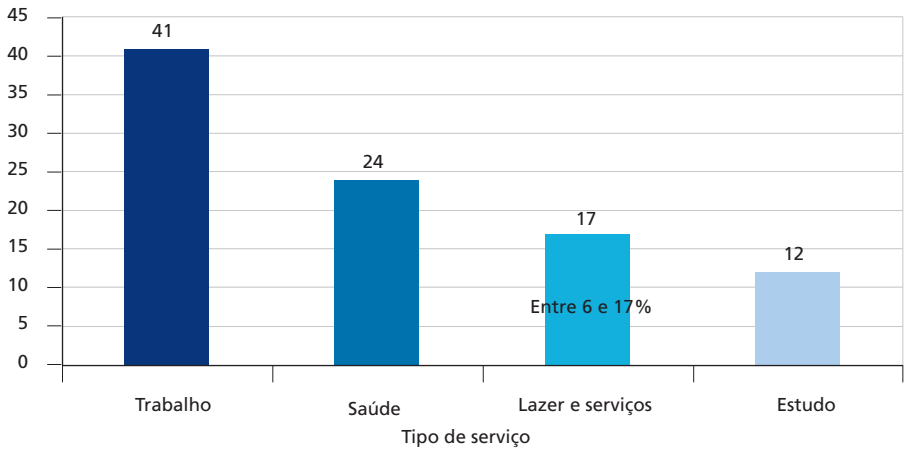


Fonte: Codeplan (2018; 2019).
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

As rendas domiciliares médias dos municípios da PMB são 28% a 40% (R$ 1.744 a R$ 2.509) do valor da renda média domiciliar do Distrito Federal (R$ 6.295). Esses percentuais praticamente se repetem ao comparar as rendas domiciliares *per capita* do Distrito Federal e PMB.

As informações sobre a renda desses municípios, juntamente com as informações sobre o PIB (figura 1), auxiliam na compreensão das relações estabelecidas entre esses municípios e o Distrito Federal, sendo que este último serve como polo de atração para os municípios adjacentes. Dessa forma, o gráfico 5 apresenta os principais serviços que a população dos municípios vizinhos mais utiliza no Distrito Federal.

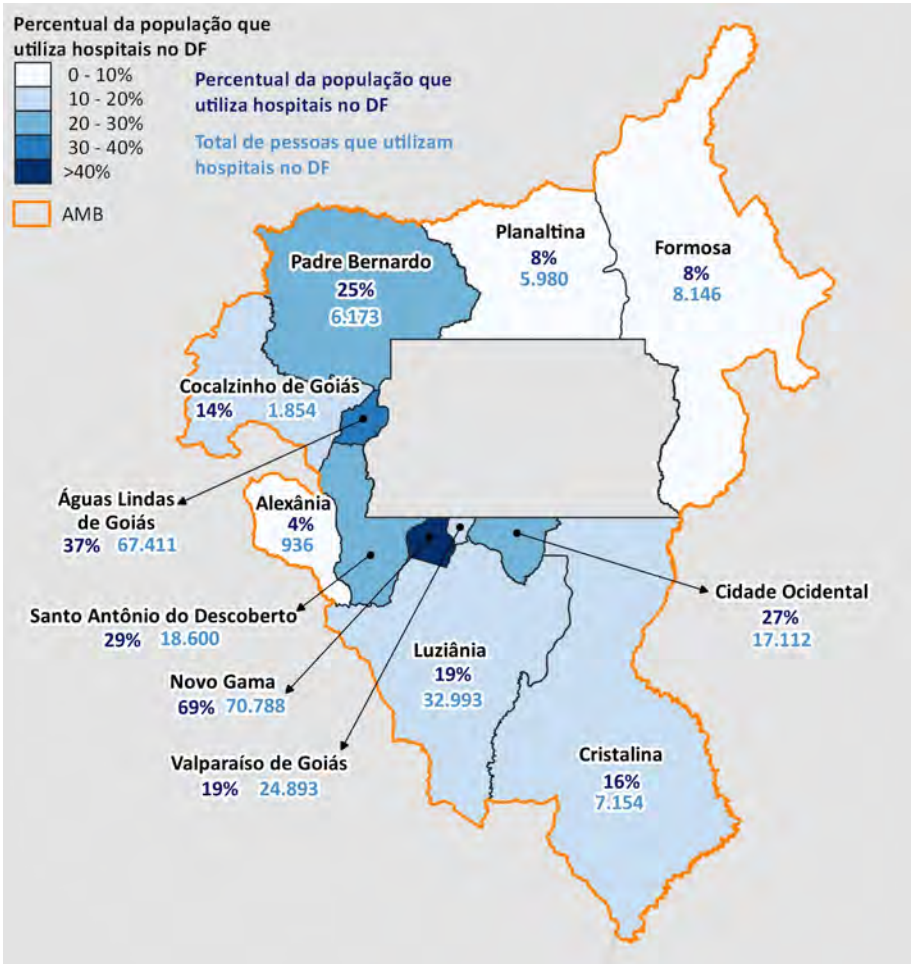
GRÁFICO 5
Distrito Federal: utilização de serviços e lazer pelos municípios da PMB
(Em %)



Fonte: Codeplan (2018).
Elaboração das autoras.

Com relação ao trabalho, cerca de 41% da população da PMB o exerce no Distrito Federal, sendo que os municípios Águas Lindas (10,4%), Valparaíso (8,8%) e Novo Gama (5,4%) apresentam as maiores taxas. A utilização de hospitais é de aproximadamente 24% – os municípios com maior percentual de utilização são, respectivamente, Novo Gama (69%), Águas Lindas (37%) e Santo Antônio do Descoberto (29%) (figura 5). Com relação aos estudos, a taxa é menor em relação aos demais fluxos apresentados no gráfico 5: aproximadamente 12% da população da PMB utiliza esses serviços no Distrito Federal, com Novo Gama (3,4%), Valparaíso (2,4%) e Águas Lindas (2,1%) tendo maior representação.

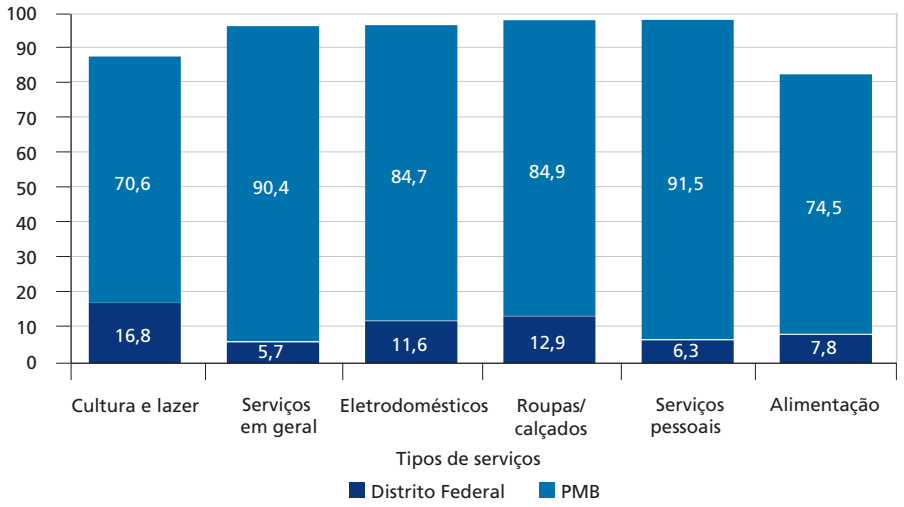
FIGURA 5
Distrito Federal: total da população da PMB que utiliza hospitais



Fonte: Codeplan (2018).
Elaboração das autoras.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

No que se refere à categoria lazer e compras, a pesquisa a divide em cinco setores (gráfico 6). Cerca de 6% da população da PMB recorre ao Distrito Federal para aquisição de serviços em geral, 6% para serviços pessoais, 8% para alimentação, 12% para compras de eletrodomésticos, 13% para compras de roupas e calçados e 17% vão em busca de cultura e lazer. Sendo que os municípios de Águas Lindas, Novo Gama e Valparaíso são os que mais utilizam o Distrito Federal para tais serviços.

GRÁFICO 6
Distrito Federal: população da PMB que busca lazer e compras
(Em %)



Fonte: Codeplan (2018).
Elaboração das autoras.

Esses dados reforçam a necessidade de um instrumento político compatível com as trocas e os fluxos estabelecidos na AM de Brasília que possibilite a melhoria das FPICs partilhadas entre os municípios e o Distrito Federal e que de fato possa promover o desenvolvimento desse espaço. Diante do que foi exposto, fica claro que o atual arranjo instituído não permite que sejam adotadas as medidas necessárias para atingir tal propósito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato metropolitano existe em Brasília; criou-se, porém, um arranjo institucional que não condiz com a necessidade da metrópole: ele abarca municípios que possuem, de fato, relações metropolitanas com Brasília e municípios que estão sob a influência da cidade em uma escala regional, não metropolitana. O arranjo institucional existente, a Ride, não permite a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole – portanto, a governança metropolitana é dificultada.

Os objetivos da Ride são distintos daqueles de uma região metropolitana. O foco de um arranjo e o foco do outro são diferentes. A Ride visa ao desenvolvimento econômico da região, já as regiões metropolitanas institucionalizadas, segundo o Estatuto da Metrópole, miram o desenvolvimento urbano integrado, não focando apenas a dimensão econômica, mas buscando integração e redução das desigualdades socioeconômicas.

A institucionalização de um arranjo como a Ride do Distrito Federal não contribui para a ação conjunta que vise à solução para problemas metropolitanos. A Ride do Distrito Federal é mais abrangente e compreende municípios cujas relações com Brasília não são cotidianas – nem todos os municípios da Ride do Distrito Federal possuem parte da população trabalhando ou utilizando serviços em Brasília. No entanto, o arranjo existente é a Ride do Distrito Federal, e nele também se vê a necessidade de melhoria na governança criada pelo modelo (por exemplo, quando se verificam as alternativas viáveis para financiamento).

Apesar de a Ride do Distrito Federal ser prioridade espacial no âmbito do FDCO, e de ainda haver a possibilidade de os municípios goianos da Ride acessarem os recursos programados para o Distrito Federal no FCO, não há garantia de que esses fundos de financiamento são acessíveis à presença de empreendedores e produtores rurais dos municípios cuja participação no PIB na Ride do Distrito Federal seja de baixa representatividade.

A Ride do Distrito Federal permanece como uma institucionalização sem efeitos reais no processo de metropolização de Brasília, principalmente pela falta de governança e investimentos disponíveis às FPICs. Estas, por sua vez, deveriam ser foco na busca por melhoria direta na vida urbana da população que vem todos os dias ao Distrito Federal à procura de serviços públicos não disponíveis nos seus municípios ou oportunidades no mercado de trabalho.

Hoje, o Distrito Federal tenta solucionar os nós da governança territorial por meio de acordos intergovernamentais que não contemplam todos os municípios da Ride do Distrito Federal: apesar da criação de consórcios horizontais, formato mais formal no contexto dessa Ride, foram ainda encontrados registros de assinaturas de protocolos de intenção e acordos de cooperação técnica, como é o caso das funções de segurança, proteção do meio ambiente e produção agropecuária e abastecimento alimentar.

Essas relações interfederativas, apesar de não solucionarem o problema de falta de governança regional, atendem às demandas emergenciais e de interesse comum entre poucos entes, possibilitando um diálogo horizontal entre os municípios, com melhores oportunidades de negociação, quando o assunto é de interesse comum.

O Distrito Federal já está em AM, após sessenta anos da sua inauguração, e, mesmo sem a institucionalização dessa região metropolitana, precisa buscar meios de garantir o desenvolvimento integrado ao menos entre o Distrito Federal e os municípios que compõem a AM de Brasília.

REFERÊNCIAS

BANCO DO BRASIL. **Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos no exercício de 2017**. Brasília: Banco do Brasil, 2017.

_____. **Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos no exercício de 2018**. Brasília: Banco do Brasil, 2018.

_____. **Relatório circunstanciado sobre as atividades desenvolvidas e os resultados obtidos no exercício de 2019**. Brasília: Banco do Brasil, 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco, estabelece sua missão institucional, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação, altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jan. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/2V1o7oi>.

_____. Lei 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, 13 jan. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/3xedlsN>.

_____. Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/3wgCphF>.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Delimitação do espaço metropolitano de Brasília**: área metropolitana de Brasília. Brasília: Codeplan, 2014. (Nota Técnica, n. 1).

_____. **PMAD**: Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios. Brasília: Codeplan, 2018.

_____. **PDAD 2018**: destaques. Brasília: Codeplan, 2019.

COELHO, J. M. **Na riqueza e na pobreza**: o papel da configuração para o estudo de centralidades e desigualdades socioespaciais em Brasília. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 4.049, de 10 de janeiro de 1978. Aprova Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 10 jan. 1978.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

REZENDE, M. M. **Análise e subsídio ao ordenamento territorial da mineração de agregados para a construção civil na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e entorno**. 2017. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOUZA, S. M. C. de. Reestruturação produtiva na Ride-DF: expansão metropolitana, expansão da agropecuária moderna e integração do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Enanpur, 2017.

SUDECO – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE. **Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste**. Brasília: Sudeco, 2019a. Disponível em: <https://bit.ly/372dapc>.

_____. **Plano Regional de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PRDCO) 2020-2023**. Brasília: Sudeco, 2019b.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Acordo de cooperação técnica nº 7/2018**. Brasília: ANA, 2018.

CODEPLAN – COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL. **Produto interno bruto do Distrito Federal**: 2017. Brasília: Codeplan, 2019a.

_____. **Produto interno bruto dos municípios da Ride**. Brasília: Codeplan, 2019b.

CODESE/DF – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SUSTENTÁVEL E ESTRATÉGICO DO DISTRITO FEDERAL. **Após três anos Coaride se reúne com participação do Codese**. Brasília: Codese/DF, nov. 2017. Disponível em: <http://codesedf.org.br/noticia.php?id=56>. Acesso em: 8 out. 2018.

CONHEÇA a Associação dos Municípios Adjacentes a Brasília. **Capital do Entorno**, 14 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36foi1G>.

DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 40.079, de 4 de setembro de 2019. Aprova o regimento interno da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Distrito Federal. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 4 set. 2019.

_____. Lei nº 4.948, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a ratificação do Protocolo de Intenções do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás. **Diário Oficial do Distrito Federal**, Brasília, 11 out. 2012.

EMATER-DF – EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório anual de atividades 2018**. Brasília: Emater-DF, jan. 2019.

LORENZO, A. **Segurança pública do DF e GO firmam projeto de integração para o entorno**. Brasília: SSP/DF, 2 set. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/36w8zvn>.

SANEAGO – COMPANHIA SANEAMENTO DE GOIÁS. **Notas explicativas da administração da Saneago**: 3º trimestre – 2019. Goiânia: Saneago, 2019.

SUDECO – SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO CENTRO-OESTE. **Programação anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 2017**. Brasília: Sudeco, 2017.

_____. **Programação anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 2018**. Brasília: Sudeco, 2018.

_____. **Programação anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 2019**. Brasília: Sudeco, 2019.

_____. **Programação anual do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste 2020**. Brasília: Sudeco, 2020.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial
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
Matheus Tojeiro da Silva (estagiário)
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos (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

Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

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.

Este quinto livro da série Governança Metropolitana no Brasil traz os resultados do acompanhamento sistemático do planejamento, da gestão e da governança metropolitana no país, o qual o Ipea vem desenvolvendo desde 2012, quando o projeto se iniciou. No caso desta publicação, enfatiza-se o processo de implementação do Estatuto da Metrópole, desde que esta lei foi sancionada em 2015, buscando compreender a forma como cada região metropolitana que foi objeto da pesquisa tem buscado construir seus arranjos institucionais, desenvolver e aplicar os instrumentos de política metropolitana e enfrentar os desafios para o financiamento do desenvolvimento urbano. Esta nova publicação da série, construída com o apoio técnico-institucional de parceiros que participam do projeto, em muitos casos, desde seu lançamento, conta com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), no âmbito da parceria firmada entre o Ipea e o ministério para apoiar a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). O apoio expressa o entendimento da centralidade da escala metropolitana para se pensar o desenvolvimento urbano do país e manifesta, também, o reconhecimento da contribuição deste projeto de pesquisa para as reflexões em torno da questão metropolitana no Brasil.

ISBN 978-65-5635-025-7
9 786556 350257

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
MINISTÉRIO DA ECONOMIA
PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL