

**As possibilidades do planejamento urbano compartilhado no nível metropolitano:
notas a partir da experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Larissa de Souza Silva *

Natália Aguiar Mol **

Jupira Gomes de Mendonça ***

Resumo

O presente artigo traz uma reflexão sobre os desafios do planejamento metropolitano no Brasil, desde o período pós Constituição Federal de 1988, com a instituição do pacto federativo, até os dias atuais, com a regulamentação do Estatuto da Metrópole. Realiza-se uma análise sobre as possibilidades de cooperação entre os municípios, no âmbito metropolitano, suas dificuldades e desafios tendo como estudo de caso a RMBH. Por fim apresenta-se um estudo preliminar que pretende-se entender as atuais condições dos municípios relacionadas à organização e capacitação municipal, e a estruturação de relações intergovernamentais da RMBH para a implementação de políticas metropolitanas.

Palavras-chave

Planejamento Metropolitano, Gestão Metropolitana, Planejamento compartilhado, Região Metropolitana, RMBH

Indicação Area tematica: Políticas Publicas

* Estudante de Arquitetura e Urbanismo na UFMG. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq

** Professora Adjunta na Escola de Arquitetura da UFMG. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

*** Professora Associada na Escola de Arquitetura da UFMG. Pesquisadora do CNPq e do Observatório das Metrôpoles.

Apresentação

A questão metropolitana foi retomada com vigor a partir dos anos 2000 nos meios acadêmicos e institucionais em diversos países, em decorrência principalmente da emergência da metrópole enquanto aglomerado humano e urbano. No caso brasileiro, um dos temas principais refere-se aos inúmeros desafios na implementação da gestão do espaço metropolitano como resultado, em parte, do formato federalista na organização de poderes no país e do papel ocupado pelos municípios.

Alguns sistemas de gestão metropolitanos foram reformulados na última década, após longos anos de certa estagnação da matéria no âmbito dos estados federados. Minas Gerais possui duas regiões metropolitanas: a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH e a Região Metropolitana do Vale do Aço - RMVA. O caso da RMBH, criada por lei federal em 1973, cujo arranjo institucional foi alterado pela Constituição Estadual em 1989, novamente em 2006 assiste-se à mudança na estrutura de gestão, com a aprovação da Lei Complementar Estadual 88 de 12/01/2006 e da Lei Complementar Estadual 89 de 12/01/2006.

O sistema de gestão metropolitano aprovado para a RMBH assenta-se atualmente em três instâncias: o Conselho Deliberativo Metropolitano, a Assembleia Metropolitana e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano.¹ O Fundo Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) são considerados instrumentos de planejamento. Sua implementação teve início após a promulgação das leis, através de ações empreendidas pela Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, ligada à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU/MG). Desde então, inúmeros projetos têm sido colocados em prática² no sentido de fornecer auxílio técnico e financiamento aos municípios integrantes da RMBH, como a criação de um sistema de informações unificado, estudo sobre a revitalização de áreas centrais, levantamentos das áreas de risco e incentivo à formação de consórcios públicos. Segundo relatório do IPEA (Costa; Tsukumo, 2013), a RMBH possui inúmeras articulações para governança metropolitana, no total de quatorze em curso. Como exemplo, podemos mencionar o Consorcio Intermunicipal Aliança para a Saúde da Região Metropolitana de Belo Horizonte; a Rede 10 – convênio entre BH, oito prefeituras de municípios limítrofes e o Município de Betim; Consorcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paraopeba – Cismep; Projeto de Transporte sobre Trilhos (PPP); Projeto Gestão dos Resíduos Sólidos de Saúde e Construção Civil e PPP de Resíduos Sólidos Urbanos, dentre outros.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI - foi elaborado entre 2009 e 2010, contendo um conjunto de propostas de políticas e programas, definidas a partir de quatro grandes eixos: Acessibilidade, Urbanidade, Seguridade e Sustentabilidade, somando um total de vinte políticas e quase uma centena de programas a serem implementados.

Trata-se de um processo inovador no Brasil devido, em primeiro lugar, ao fato de constituir uma das primeiras experiências de retomada da gestão metropolitana

¹Informalmente foi criado, durante a 1ª Conferência Metropolitana, em 2009, o Colegiado Metropolitano, instância que agrupa diversos segmentos da sociedade civil, e que dá suporte à atuação dos representantes da sociedade no Conselho Deliberativo Metropolitano.

²Alguns deles com apoio do Ministério das Cidades, através de seus programas.

construída e colocada em prática após a Constituição Federal de 1988 (CF-88). Em segundo lugar, destaca-se o papel proeminente da sociedade civil (em colaboração estreita com a Universidade, agente coordenador do processo, em parceria com o governo do estado) neste processo de construção de propostas de políticas metropolitanas consubstanciadas no PDDI. A definição de um macrozoneamento metropolitano foi a etapa seguinte, tendo sido realizada durante os anos de 2013 a 2015.

Outro elemento inovador nesse processo de retomada do planejamento e da gestão no âmbito metropolitano foi a promulgação da Lei 13.089/2015, também conhecida como Estatuto da Metrópole, no âmbito federal. Esta lei, além de estabelecer critérios gerais para nortear a relação entre os diferentes entes federativos envolvidos nas aglomerações metropolitanas (recolocando a União como possível partícipe de tais formatos, quando for o caso), trouxe a obrigatoriedade da institucionalização do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), através de lei estadual.³ Da mesma forma, deverá ser objeto da lei o macrozoneamento, as diretrizes relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano e a articulação das políticas urbanas afins.

Conceitos como aglomeração urbana, metrópole, região metropolitana, função pública de interesse comum, plano de desenvolvimento urbano integrado, gestão plena e governança interfederativa, receberam definição legal e ganharam poder jurídico.

Outro ponto importante foi definir os instrumentos de governança metropolitana: o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), planos setoriais interfederativos, fundos públicos, operações urbanas consorciadas interfederativas (com inclusão de novo dispositivo no Estatuto da Cidade), consórcios públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas.

Dentre os instrumentos instaurados, destaca-se o PDUI, que deverá ser instituído por lei estadual revista, pelo menos, a cada dez anos, passando previamente pela aprovação da instância colegiada deliberativa da RM ou AU e também foram apresentados os requisitos de conteúdo e de procedimento do Plano.

Embora a lei mantenha inalteradas as leis estaduais que criaram mais de 70 regiões metropolitanas em todo o país, na maioria dos casos, sem sustentação técnica, o Estatuto da Metrópole traz o conceito de Gestão Plena, o que implica, além da formalização e delimitação da região metropolitana através de lei estadual, a existência de uma estrutura de governança interfederativa, com instância colegiada, em que a sociedade civil esteja representada, uma instância executiva, organização pública com funções técnico-consultivas e sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Além disto, a gestão plena pressupõe, ainda, a existência de plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual.

A retomada do planejamento metropolitano e o resgate dos arranjos institucionais de gestão metropolitana após a CF-88 constituiu um longo caminho e ainda apresenta grandes desafios. Com o colapso do regime autoritário e a redemocratização, pautada na descentralização e autarquia dos municípios, as Regiões Metropolitanas perderam sustentação estrutural. Por serem associadas ao antigo modelo federativo, o assunto foi superficialmente tratado na CF.

³Além do PDUI a norma também prevê consórcio públicos, convênios de cooperação, contratos de gestão, parcerias público-privadas interfederativas e compensação por serviços ambientais

A partir da Constituição Federal de 1988, a competência para a instituição de RMs, AUs e microrregiões (MRs) passou a ser dos estados, o número de RMs no país se elevou das nove unidades instituídas por Lei Federal (14/1973 e 20/1974) para mais de 70, distribuídas entre os estados da federação. A maior parte delas sem as características mínimas que lhes atribuiriam a verdadeira natureza metropolitana. Essa proliferação casuística e o descaso reiterado, por parte dos estados para com critérios que distingam aglomerações polarizadas por metrópoles daquelas que correspondem a simples aglomerações urbanas implicaram em grandes obstáculos à promoção de ações nesse setor, sobretudo por parte do governo federal.

Ao passar dos anos, com o processo de industrialização, boa parte dessas regiões de aglomerações urbanas se caracterizaram não apenas como as regiões mais ricas e desenvolvidas, como também espaços onde há extremas condições de pobreza e uma enorme carência de serviços públicos. A autonomia dada aos municípios após Constituição de 88 não foi capaz de solucionar problemas que transpassavam seus territórios, e a falta de estímulo a uma relação cooperativista entre as cidades que dividiam esses novos problemas dificultou ainda mais ações eficazes.

Entre as inúmeras RMs institucionalizadas nesse período, poucas tiveram como motivação o efetivo exercício das FPIC (Funções Públicas de Interesse Comum), e um número menor ainda concretizou a composição de estruturas de governança democrática. A ausência de iniciativas estaduais para articular e promover a capacitação e/ou estruturação institucional dos inúmeros municípios existentes, muitos deles extremamente pobres, visando a instituição de redes de cooperação e/ou consórcios também agravou o desenvolvimento e planejamento regional e metropolitano.

Pode-se considerar os Governos Estaduais fragilizados quanto à capacidade institucional e, de uma forma geral, omissos, por não induzir e apoiar estruturalmente o desenvolvimento urbano e a promoção de melhores condições de vida nas cidades.

O novo modelo federativo brasileiro teve início com a decadência do regime militar, em meados da década de 70. De acordo com Abrucio e Soares (2001), o descontentamento pelo alto grau do endividamento público externo e interno e o anseio por liberdade que tomava a sociedade brasileira levou a um processo de fortalecimento das elites subnacionais e assumiu-se um discurso em que a descentralização, o municipalismo e a autonomia se tornaram sinônimo de democracia.

A Constituição Federal de 1988 legitima o processo descentralizador, colocando União, Estados, Distrito Federal e Municípios em um mesmo patamar, tomando como solução dos problemas intergovernamentais a autonomia do poder local. No entanto esse processo descentralizador, com o repasse das funções para estados e municípios dando-lhes mais poder decisório e autonomia, se deu de forma desestruturada e com pouca coordenação.

Ainda segundo Abrucio e Soares (2001), a nova organização espacial do poder, fragilmente descentralizada, significou para a política urbana o que se pode entender como *desgovernança urbana*. Isso por que se deu continuidade ao modo tradicional de fazer política no Brasil, pautado nas relações oligárquicas, com o fortalecimento das elites regionais que se mantiveram no poder. As relações intergovernamentais ficaram comprometidas, já que as elites regionais se mostravam mais preocupadas em se manter

no poder do que com a democratização efetiva, resultando em um cenário de competição mais predatório do que cooperativo.

Na prática, o sistema acabou reforçando a desigualdade entre municípios, estados e regiões, em uma relação mais de subordinação do que de parceria. Para haver cooperação se faz necessário garantir a autonomia e a efetiva igualdade de condições entre os entes federativos, e nossa realidade é historicamente marcada por uma forte desigualdade entre eles. De acordo com Caldas (2015), o que se tem na verdade é um modelo híbrido e paradoxal de federação, em que as relações intergovernamentais ora se caracterizam como competitivas, ora como cooperativas. Por um lado, os entes possuem, por direito, a competência para exercer atribuições de forma descentralizadas, mas devido à dependência financeira em relação ao nível central e de estratégias criadas pelo governo federal, as políticas e os processos acabam sendo centralizadores.

Do ponto de vista tributário a Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização de recursos, ampliando as receitas dos estados e municípios, principalmente. No entanto, a receita se encontra concentrada nas maiores cidades e os municípios de menor porte ainda dependem de transferências federais e estaduais para se manter.

Diante da disparidade entre os municípios brasileiros, acompanhadas das enormes desigualdades econômicas e institucionais entre os estados, a descentralização de competências, sem contar com uma política redistributiva, agravou ainda mais a desigualdade entre as regiões do país.

Se a descentralização teve aspectos positivos ao aproximar governantes e governados, democratizando a gestão pública e respeitando as especificidades locais, por outro lado, devido à desigualdade e a multiplicação desenfreada de municípios de pequeno porte com déficit orçamentário e administrativo, tornou-se impossível a prática de políticas públicas de maneira eficiente, aumentando ainda mais a desigualdade entre os entes federativos.

“De fato, como ensina Lorenzetti (2003)⁴ a Constituição de 1988, fundamentada pelo ideal de descentralização, alterou a legislação, excluindo a interferência do Poder Central e delegando inteiramente a cargo dos respectivos Estados a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. A consequência foi uma profusão de municípios emancipados sem qualquer critério de base técnica, quase sempre atendendo a interesses eleitorais, a maioria não dispoñdo de receita própria compatível com as necessidades de sua própria sustentabilidade, portanto, de origem, dependentes dos repasses de receitas estaduais e federais” (apud CALDAS, 2015, p. 176).

A ideia de que os governos locais, por estarem mais próximos dos cidadãos dariam conta de resolver os problemas das políticas públicas se mostrou irreal, visto que por falta de orçamento, com grande dependência de recursos externos, criou-se uma verdadeira competição entre eles, tanto por verbas públicas quanto por investimentos

⁴LORENZETTI, Maria Silvia Barros. *Criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios*. Estudo. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivospdf/pdf/305317.pdf>> Acesso em 16 de Maio de 2015.

privados. Estudo recente da Fundação João Pinheiro (FJP) apronta que 85% dos municípios mineiros possuem baixos índice relacionados ao desenvolvimento tributário e econômico – IDTE⁵. Ainda que os municípios metropolitanos apresentem de maneira geral, índices superiores à media dos municípios mineiros, com altos índices de capacidade de geração de receita e de desenvolvimento econômico, quando se focaliza na realidade de cada município integrante, encontram-se grandes disparidades entre eles no que se refere ao desenvolvimento econômico e respectivos indicadores (PIB e outros).

Segundo Caldas (2015), a disputa por verbas públicas ocorria através de propostas de emendas ao orçamento da União, situação que demandava grande articulação entre os poderes, propiciando a influência dos *lobbies* de todas as naturezas, o que acabou por consolidar e fortalecer a política de clientelismo parlamentar, pautado na troca de favores e influências em prol de apoio político. A autora explica que essa dinâmica de articulação de emendas entre os prefeitos e parlamentares era onde acontecia o mais próximo de “relações intergovernamentais”.

Já a disputa por investimentos privados se intensificou com as políticas neoliberais. Os municípios que possuíam maior infraestrutura técnica, jurídica e fiscal exigida para a entrada nesse mercado eram justamente os municípios que passavam por um processo de urbanização caótico, sem uma política urbana eficaz para lidar com tamanha transformação do território e tantos interesses diversos atuando sobre o mesmo.

Todo esse cenário de busca por verbas em que se firmou o pacto federativo brasileiro com o respaldo da Constituição de 1988 deveria na verdade contar com orientações para a criação de mecanismos de cooperação. Essa situação gerou grande impacto na Política Urbana, na governabilidade e, sobretudo, na qualidade de vida das cidades brasileiras, dificultando a gestão e o planejamento metropolitano, por exemplo.

Alguns avanços foram observados nas últimas décadas, principalmente no tocante à tributação e fundos durante o governo FHC e também na restrição para criação de novos municípios. O governo Lula também teve uma importante contribuição com a criação do PAC e com a criação do Ministério das Cidades, gerando a unificação de políticas urbanas. A aprovação da lei que regulamenta a criação de consórcios públicos, ressaltando o caráter cooperativo entre as relações intergovernamentais, também foi importante passo.

Em estudo recente, Mol (2015) defende a ideia de um processo em curso de desenvolvimento da formação de um “bem comum metropolitano”⁶, como uma espécie

⁵ Segundo estudo da Fundação João Pinheiro (FJP, 2013), o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico – IDTE, revela: “(...) com base na composição das principais receitas correntes e impostos da administração, seu grau de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que determina sua capacidade de financiar os serviços que oferta e presta à sociedade com receitas que têm, como fato gerador, suas atividades econômicas, mesmo que essas receitas sejam classificadas como transferências no plano de contas do orçamento”. Desta forma, um indicador de alto grau de desenvolvimento indicaria maior a capacidade da administração pública de financiamento de suas atividades com receitas geradas por sua base econômica. E, quanto menor o indicador, menor o grau de desenvolvimento do município, e maior, portanto, sua dependência de transferências de outros níveis de governo, notadamente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para a cobertura e financiamento de seus gastos.

⁶ “Bem comum” no sentido que Lascoumes et Le Bouhis (1998) nos apresenta: “há uma visão geral, superior, a partir do qual deve emergir um único órgão político, com interesses próprios distintos de

de sentimento metropolitano compartilhado. Esse processo seria facilitado pela existência de inúmeras arenas de debates e encontros entre atores metropolitanos, como foi o caso do processo de construção do PDDI, na Região Metropolitana de Belo Horizonte:

“estas arenas constituem-se como lugares de interação, de compartilhamento entre os atores metropolitanos presentes; a possibilidade desses encontros, e mesmo, a repetição desses tipos de procedimentos favorecem uma tomada de consciência coletiva da metrópole” (Mol, 2015: 318; tradução livre).

Desta forma, se o processo do PDDI-RMBH parece ter sido indutor da formação deste “bem comum”, fortalecendo a ideia do bem metropolitano, pergunta-se como se deu sua continuidade, tendo em vista principalmente a permanência de instancias de encontros entre atores e de construção de políticas metropolitanas comuns, que se constituíram na etapa do Macrozoneamento da RMBH.

No entanto muitos desafios ainda existem principalmente pela alta complexidade das aglomerações urbanas, que exigem cada vez mais políticas coordenadas e pautadas na cooperação entre os governos. É necessária uma articulação horizontal entre os municípios envolvidos e uma coordenação efetiva dos governos estaduais e federal para solucionar e gerir questões como saneamento, segurança pública, habitação e mobilidade urbana, dentre outras.

As atuais condições dos municípios da RMBH

O caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos permite desenvolver um pouco mais a análise sobre as possibilidades de cooperação entre os municípios, no âmbito metropolitano, suas dificuldades e desafios.

Os resultados aqui apresentados são ainda preliminares e decorrem de pesquisa em andamento. Inicialmente, foram sistematizados dados da Pesquisa de Informações Municipais do IBGE (MUNIC) relativos ao planejamento urbano e aos instrumentos de política urbana.⁷Embora a MUNIC apresente limitações decorrentes principalmente da forma de coleta dos dados (o questionário é enviado para as prefeituras e não há controle sobre o seu preenchimento), as informações, no seu conjunto, permitem a observação inicial sobre a existência de atividades de planejamento urbano nas administrações municipais. Entrevistas nas prefeituras permitem corrigir e complementar os dados da MUNIC. As informações dizem respeito ao planejamento no âmbito local e à existência de legislação urbanística, instrumentos de política urbana e conselhos municipais. Considera-se aqui que a estrutura local para o planejamento urbano é condição para a possível participação do município no planejamento e na gestão em âmbito metropolitano.

interesses especiais/particulares; a partir daí, o mediador deve atuar como um revelador (no sentido químico do termo), construído através da negociação. Este portanto não é mais sua própria criação – ou sua criatura - é autônoma e transcendente. Portanto, se queremos entender o que este termo inclui, é necessário se interessar ao processo pelo qual um mediador emerge e é estabilizado pelos atores locais, ‘o que eles têm em comum’: como esse ‘bem comum’ é definido, através de quais etapas e processos? Quais operações foram empenhadas para condução deste quadro, dando sentido e conteúdo, e confrontando interesses conflitantes associando-os uns com os outros?” (p.39) –grifonosso.

⁷Ver Anexo 1.

A análise dos dados da MUNIC permite considerar um cenário positivo, visto que foi verificada a presença de vários instrumentos importantes para o planejamento nos municípios pesquisados.⁸Os dados correspondentes apontam que os municípios são dotados de importante e abrangente arcabouço legal. Possuem Conselhos Municipais de Política Urbana e/ou Desenvolvimento Urbano ou similares atuantes. No entanto, como veremos, ao visitar alguns órgãos e secretarias municipais responsáveis pelo planejamento e políticas urbanas, o que se tem constatado, até o momento, é que mesmo possuindo legislação específica, instrumentos previstos em lei e Conselhos Municipais de Política Urbana e/ou Desenvolvimento Urbano ou similares atuantes, pouco se tem avançado no controle da expansão urbana e no planejamento compartilhado no âmbito metropolitano.

Foram entrevistados técnicos e membros do segundo escalão das prefeituras de Betim, Contagem, Nova Lima e Ribeirão das Neves. O que se tem constatado nas entrevistas realizadas até o momento, é que a existência da legislação e instrumento regulatórios não significa que estes estão realmente sendo colocados em prática. Um dos principais problemas encontrados até aqui está relacionado com a capacidade técnica das equipes responsáveis,⁹as quais contam com pouquíssimos profissionais, que nem sempre possuem formação em área afim ao planejamento e gestão urbana. Como alternativa, muitas dessas equipes acabam optando por consultorias externas, o que nem sempre geram bons resultados, visto que o trabalho de consultoria ocorre geralmente em um curto período de tempo, e na maioria das vezes com pouco ou nenhum envolvimento de técnicos locais. Por consequência, a implantação das propostas torna-se mais difícil e não há consolidação de uma *cultura* local de planejamento e de sistematização de informações. Veja-se, por exemplo, o depoimento de servidora técnica da Prefeitura Municipal de Ribeirão das Neves, ao relatar a reduzida capacidade técnica da equipe, citando a necessidade de contratação de uma empresa para prestar consultoria e fazer o processo de revisão.

“Vai ser contratada uma empresa para fazer a revisão do Plano Diretor, da Lei de Uso e Ocupação e da Lei de Parcelamento. A equipe de revisão é toda externa, da empresa que será contratada. Pretendemos estabelecer uma equipe interna para acompanhar esse processo de revisão.”

“Eram poucos arquitetos contratados, o número de técnicos era muito reduzido, dificultando todo o trabalho. Acredito que agora as coisas vão melhorar, estamos em processo de convocação. Foram chamados para a Secretaria de Planejamento 6 arquitetos, 2 engenheiros agrimensores e 2 técnico em edificações. ”

(Entrevista concedida no dia 15 de março de 2016).

⁸Optou-se por pesquisar os municípios com Muito Alto Grau de Integração ao processo de metropolização, segundo classificação do Observatório das Metrôpoles, mais o Município de Santa Luzia, que apresenta importante conurbação com Belo Horizonte (para detalhamento da classificação mencionada, ver DINIZ; ANDRADE, 2015).

⁹ Entende-se por capacidade técnica a quantidade de técnicos que forma o corpo técnico de uma equipe. Não está portanto, relacionado à capacidade intelectual da equipe.

Uma questão importante apontada por quase todos os entrevistados foi a falta de articulação dentro da própria prefeitura, no que diz respeito às competências de cada secretaria e a forma de diálogo entre elas. O que se pode observar é que as disputas ocorrem internamente, dentro do próprio governo local, dificultando o planejamento e prejudicando a governabilidade. A descontinuidade administrativa causada pela troca de mandatos e equipes de governo também dificulta a execução de um projeto político mais complexo.

“Essa questão do ‘geo’ hoje, a gente tem discutido muito isso, essa questão de trabalhar com inteligência, trabalhar com informação no território, não tem como não trabalhar assim. É preciso que haja essa ligação, você deveria trabalhar a informação e divulgar, não é para trabalhar e esconder. Só que na área pública, se você trabalha com transparência e acesso, as pessoas têm medo...”

“A prefeitura tem uma participação efetiva da GRANBEL¹⁰, mas é algo meio esquisito, outro dia a prefeitura enviou o secretário de planejamento para uma reunião e eu também estava lá, compondo a mesa. Mas não teve aquele momento antes em que a gente sentou, decidiu uma linha de raciocínio e defendeu o mesmo ponto para levar até a Associação. Não existe essa conversa.”

(Diretor de Desenvolvimento Econômico de Nova Lima, citando a dificuldade de se ter um trabalho conjunto entre as secretarias municipais de governo. Entrevista concedida no dia 02 de março de 2016)

Quanto à gestão metropolitana, tem-se observado que, mesmo com o processo participativo durante a elaboração do PDDI e do Macrozoneamento, que ocorreu durante largo espaço de tempo, como muitas equipes foram alteradas nas novas administrações municipais a partir de 2013, um pouco da discussão se perdeu, devido à descontinuidade de projetos políticos e, conseqüentemente, às alterações nas equipes de governo. Ressalte-se que as entrevistas mostraram o fato de que a participação dos representantes municipais nas discussões do PDDI e do Macrozoneamento ocorreu, muitas vezes, mais por vontade dos técnicos ou de sua chefia imediata do que por agenda da própria prefeitura. Tal informação corrobora a avaliação de Mol (2015) sobre a participação dos municípios e respectivos representantes no processo de elaboração do PDDI, realizada de forma pessoal, sem representatividade institucional, denunciando a ausência de um debate interno às prefeituras acerca das questões metropolitanas em curso de desenvolvimento.

Essa falta de representatividade institucional pode ser indicativa de demonstração do baixo interesse e da pouca importância dada pelo secretariado às questões metropolitanas.

¹⁰ GRANBEL: Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, criada em 1975. Para mais informações acessar <http://granbel.com.br/>

“No conselho anterior, Nova Lima tinha uma representação no Conselho Deliberativo¹¹, mas agora perdeu. (...) Criamos o projeto Sorriso nesse sentido, pois o que eu o que eu percebi é que a GRANBEL não funciona na verdade, se limita a um apadrinhamento, em que um elogia o outro mas não sai nada de objetivo e concreto.”

(Diretor de Desenvolvimento Econômico de Nova Lima referindo-se à atuação pouco prática, em sua opinião, da GRANBEL, criada para ser o fórum de debates e decisões políticas capazes de manter a unidade da RMBH e de representar seus interesses comuns. Entrevista concedida no dia 02 de março de 2016)

“O planejamento foi convidado, representando oficialmente a prefeitura e o desenvolvimento econômico, a partir de um contato direto com a equipe do macrozoneamento, o também passou a ir, mas por vontade própria. Aí ficava uma situação um pouco esquisita, com os dois representantes diferentes da mesma cidade, sem diálogo entre as partes”

(Diretor de Desenvolvimento Econômico de Nova Lima, relatando uma participação no PDDI e no Macrozoneamento que vem de um interesse pessoal e não de uma articulação pensada pela prefeitura. Entrevista concedida no dia 02 de março de 2016)

Sobre o Estatuto da Metrópole, os técnicos em geral têm o conhecimento de que ele está em vigor. No entanto admitem que, por deficiência da capacidade técnica, existem dificuldades para se trabalhar as questões metropolitanas quando ainda não foi possível nem suprir as demandas do próprio município.

“Participamos apenas de algumas reuniões, porque foi no auge da extinção do IPUB¹² e isso dificultou a nossa participação. (...) Nas primeiras reuniões o município acompanhou na forma da Secretaria de Planejamento ainda. Depois criamos o IPPUB que continuou acompanhado, e no final foi a gente do DPURB. Mas nos últimos anos a gente acompanhou só algumas reuniões, mas na verdade por falta de braço, de técnicos em muitas delas não conseguimos enviar nenhum representante.”

¹¹ Refere-se ao Conselho Deliberativo Metropolitano, no qual as prefeituras de Belo Horizonte, Betim e Contagem têm assento permanente e os demais municípios elegem três representantes, com mandato de dois anos.

¹² Instituto de Pesquisas e Política Urbana, criado em agosto de 2010 e extinta pela Lei Nº 5665, de 06 de fevereiro de 2014, tendo as suas funções transferidas para a Diretoria de Políticas Urbanas, criada na Secretaria de Finanças, Planejamento e Gestão pela mesma lei.

“Quando aconteceram as audiências públicas aqui na cidade, chegavam os ofícios, mas era no auge em que não tínhamos nomeação, os servidores estavam todos perdidos. Um período conturbado, de ‘replanejamento’.”

(Diretora de Políticas Urbanas e Chefe da Divisão de Planejamento Urbano de Betim sobre a participação nas reuniões ao longo do processo do Plano Metropolitano e Macrozoneamento. Entrevista concedida no dia 03 de março de 2016)

“Sobre a gestão metropolitana, quando a gente tem alguma coisa para tratar no município vizinho, temos tipos de experiências diferentes, mas na maioria das vezes ‘costuramos’ primeiro no nível técnico, conversamos primeiro entre os técnicos das diferentes prefeituras e depois a gente passa para o secretário que entra em contato com o secretário da outra cidade, e aí essa articulação se dá num nível superior. Quando tentamos fazer o processo inverso, ou seja, passar primeiro nos secretários, não deu muito certo, e a conversa se perdeu.”

“Foi feito um parcelamento em Belo Horizonte, mas que todas as ligações são por Contagem, nenhuma ligação será feita por Belo Horizonte. Os impactos serão em Contagem, e não houve nenhuma conversa a fim de tratar esses impactos. Ficamos sabendo pelo Google Maps. Não fomos procurados para tentarmos fazer uma articulação.”

(Depoimento de técnica de Contagem. Entrevista concedida no dia 10 de março de 2016)

Considerações finais: desafios do planejamento compartilhado na RMBH

Minas Gerais antecipou-se em quase dez anos, às determinações da atual lei federal n.13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da MetrÓpole, e a Região Metropolitana de Belo Horizonte tem hoje um arranjo institucional que prevê importante peso do governo do estado nas decisões da Assembleia Metropolitana, participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo (ainda que se possa questionar o seu baixo peso) e aportes ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A RM já possui um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e uma proposta de Macrozoneamento aprovada na Assembleia Metropolitana. Encontra-se, enfim, em um contexto de gestão plena, conforme dita o Estatuto. O processo de elaboração do PDDI constituiu momento de sinergia entre estado e municípios metropolitanos, com participação relevante de técnicos de algumas das prefeituras integrantes à RM, assessores de câmaras legislativas municipais e representantes de diversos segmentos sociais.¹³Entretanto, em contexto de autonomia municipal e, simultaneamente, de fragilidade dos municípios para o desempenho das atividades de planejamento urbano –

¹³ Ver UFMG;PUCMINAS;UEMG (2011). Para algumas reflexões sobre o processo de elaboração do PDDI-RMBH, ver também COSTA (2012), Monte-Mór (2012) e Mol (2015).

seja pela deficiência da estrutura administrativa, de insuficiência de quadros técnicos ou pela periódica alteração dos quadros de gestão, conforme mostrou a presente pesquisa em curso – a mobilização em torno do planejamento metropolitano parece não ter tido continuidade. Pode-se perceber sem dúvida que houveram avanços na construção do “bem comum” metropolitano, conforme já mencionado, no entanto não podemos dizer que se trata de um processo alcançado/finalizado. A manutenção da desigualdade entre os municípios metropolitanos agrava esse quadro.

Entre os desafios para o resgate do planejamento e da gestão no âmbito metropolitano, em contexto democrático e de autonomia municipal, pode-se listar a organização e capacitação municipal, e a estruturação de relações intergovernamentais mais sólidas. É necessário lembrar a importância do papel articulador e fomentador desse processo a ser exercido pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano, de forma a consolidar as arenas de debate entre os atores metropolitanos de forma mais permanente.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L; SOARES, M. M., Cooperação Intermunicipal no Grande ABC, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer. 2001. 236p.

CALDAS, Maria Fernandes. *Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015. 275 f.

COSTA, Heloisa Soares de Moura. E nas metrópoles: quem planeja o território? Breve contribuição ao debate a partir da experiência recente de Belo Horizonte. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P.P. (Org.) *Desafios ao planejamento*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 75-94

COSTA, Marco Aurelio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos (Orgs.), *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*, Brasília : Ipea, 2013. 336 p. (Série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil ; v. 1).

DINIZ, Alexandre Magno Alves; ANDRADE, Luciana Teixeira de. Metropolização e hierarquização das relações entre os municípios da RMBH. In, ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J. G.; DINIZ, A.M.A. *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles ; Belo Horizonte, MG : PUC-Minas, 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. *Avaliação do impacto socioeconômico do Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos municípios (Processo)*. Belo Horizonte: FJP-CEPP, 2013.

LASCOUMES et LE BOURHIS, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procedures. In: *Politix*, Vol. 11, N°42, Deuxième trimestre, pp. 37-66.

MOL, Natalia A. *La production de la metropole : quel rôle jouent les documents de planification ? Le cas de la Region Metropolitaine de Belo Horizonte au Brésil e de la metropole lyonnaise en France*. 2015. 341p. Tese (Doutorado em Aménagement de l'Espace et Urbanisme). Université Paris-Est. Paris, 2015. Ecole Doctorale Ville, Transports e Territoires.

MONTE MÓR, Roberto Luis de Melo. Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte: uma experiência universitária. In: RIBEIRO, A.C., LIMONAD, E., GUSMÃO, P.P. (Org.) *Desafios ao planejamento*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 95-112.

Anexo 1
Região Metropolitana de Belo Horizonte
Instrumentos de Política Urbana por Município com Muito Alto ou Alto Grau de Integração (2013)

MUNICÍPIO / INSTRUMENTOS	Polo	Muito Alto Grau de Integração						Alto Grau de Integração							
	Belo Horizonte	Nova Lima	Ibirité	Betim	Contagem	Ribeirão das Neves	Vespasiano	Santa Luzia	Lagoa Santa	Confins	Sabarará	Sarzedo	Igarapé	Juatuba	Esmeraldas
Código	310620	314480	312980	310670	311860	315460	317120	315780	313760	311787	315670	316553	313010	313665	312410
Possui Plano Diretor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Município está elaborando PD?	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Possui outros Instrumentos?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Existe Legislação sobre zona e/ou área de interesse social?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	2000	NA	NA	NA	1990	2010	1998	2008	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Existe Legislação sobre zona e/ou área de interesse especial ?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	1996	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2008	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Existe Lei de perímetro urbano?	Sim, com legislação específica	Não	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	1996	NA	2001	NA	NA	2006	1994	2008	NA	NA	2012	NA	2007	2000	NA

Cont.

MUNICÍPIO / INSTRUMENTOS	Polo	Muito Alto Grau de Integração						Alto Grau de Integração							
	Belo Horizonte	Nova Lima	Ibirité	Betim	Contagem	Ribeirão das Neves	Vespasiano	Santa Luzia	Lagoa Santa	Confins	Sabará	Sarzedo	Igarapé	Juatuba	Esmeraldas
Existe Legislação sobre parcelamento do solo?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	1996	NA	1986	2011	2010	2009	NA	2008	2007	1999	2004	NA	NA	2000	NA
Existe Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	1996	NA	NA	2012	2010	NA	2007	2008	2008	1999	2004	NA	2007	1998	NA
Existe Legislação sobre solo criado?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Não	Não	Não	Sim, com legislação específica	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	2010	NA	NA	2010	2010	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	2003	NA	NA
Existe legislação sobre contribuição de melhoria?	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Não	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Não	Sim, com legislação específica	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	NA	NA	2007	NA	1971	2011	NA	1997	NA	2000	NA	NA	2007	NA	NA

Cont.

MUNICÍPIO / INSTRUMENTOS	Polo	Muito Alto Grau de Integração						Alto Grau de Integração							
	Belo Horizonte	Nova Lima	Ibirité	Betim	Contagem	Ribeirão das Neves	Vespasiano	Santa Luzia	Lagoa Santa	Confins	Sabará	Sarzedo	Igarapé	Juatuba	Esmeraldas
Existe Legislação sobre operação urbana consorciada?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Não	Não	Não	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	2010	NA	NA	2012	NA	NA	NA	NA	NA	1998	NA	NA	2007	NA	NA
Existe Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança?	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Não	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	2010	NA	NA	2013	2010	2006	NA	NA	2010	NA	NA	NA	2007	NA	NA
Existe Código de obras?	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Não	Sim, com legislação específica	Sim, com legislação específica	Sim, como parte integrante do Plano Diretor
Ano da Lei	2009	1998	1984	2011	2008	2009	1979	2001	2008	1999	1982	NA	2009	2000	NA

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2013.

NA – Não se Aplica