



XVIII ENANPUR
NATAL 2019
27 a 31 maio

POLÍTICAS URBANAS METROPOLITANAS E LOCAIS Mundos paralelos ou um diálogo possível?

Autores:

Natalia Aguiar Mol - UFMG - natalia.aguiarmol@gmail.com

Sophia Guarnieri - UFMG - sophiaguarnie19@gmail.com

Barbara Lucia Pinheiro de Oliveira França - IPPUR-UFRJ - bbarbaralucia@yahoo.com.br

Jordan Oliveira Ferreira - UFMG - jordan.ferreirac@gmail.com

Resumo:

A questão metropolitana tem ascendido com vigor nos debates acadêmicos desde o início dos anos 2000 no Brasil. Muito tem-se estudado acerca da retomada da gestão metropolitana, mas pouco investigou-se sobre a realidade local dos municípios metropolitanos, sua inserção, fragilidades e limites para responder à gestão compartilhada. Diante da realidade institucional, econômica e fiscal desses municípios e de todo o rol de políticas metropolitanas implementadas, busca-se analisar o seu rebatimento na escala municipal. Propõe-se, neste trabalho, a investigação das implicações e da efetividade das políticas metropolitanas instituídas no âmbito da RMBH, com foco nos municípios que integram o Vetor Norte. A metodologia constituiu-se de análises documentais e de dados e de entrevistas com secretários de planejamento urbano dos municípios em estudo, buscando-se compreender o contexto das políticas na esfera local e avaliar os limites e possibilidades de interlocução com a escala metropolitana.

POLÍTICAS URBANAS METROPOLITANAS E LOCAIS

Mundos paralelos ou um diálogo possível?

INTRODUÇÃO

A questão metropolitana foi retomada com vigor a partir dos anos 2000 no meio acadêmico e institucional em diversos países, em decorrência principalmente da emergência da metrópole enquanto aglomerado humano e urbano. No caso brasileiro, um dos temas principais referem-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 (resultante das tentativas de implementação de fórmulas diversas) 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 sistema de gestão da RMBH foi reformulado em 2006, com a aprovação das Leis Complementar Estadual n. 88 de 12/01/2006 e Complementar Estadual n. 89 de 12/01/2006.

O sistema instituído na RMBH compõe-se de algumas instâncias oficiais, além de dois instrumentos de planejamento, implementados e em processo de desenvolvimento desde a promulgação das mesmas. Em relação aos municípios, o sistema de gestão metropolitano incluiu inúmeros projetos que têm sido colocados em prática 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.

A problemática central, motivadora deste trabalho, está relacionada à dificuldade de implementação das políticas metropolitanas pelos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte no âmbito local, representando um obstáculo para a efetiva integração metropolitana. Mesmo diante das recentes transformações no arranjo institucional da RMBH, que originaram um Conselho Deliberativo, uma Assembleia Metropolitana e uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, e do avançado aparato instrumental desenvolvido, constituído pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (2009-2010) e pelo Macrozoneamento Metropolitano (2013-2015), os municípios metropolitanos ainda apresentam limitações para a incorporação das políticas instituídas, evidenciando uma desconexão entre eles. Nesse contexto, muito tem-se estudado acerca da gestão metropolitana e dos instrumentos voltados à ela, mas pouco se investigou sobre a realidade local dos municípios metropolitanos, sua inserção, fragilidades e limites para

responder à gestão compartilhada, e as implicações socioespaciais dessas políticas metropolitanas na esfera municipal.

Diante de todo esse aparato metropolitano, o presente artigo busca avaliar o rebatimento dessas políticas metropolitanas no âmbito local, considerando a fragilidade fiscal e de gestão da maior parte dos municípios integrantes da RMBH. Como se evidencia no histórico das regiões metropolitanas brasileiras e internacionais, as dificuldades de ordem técnica, política, econômico-financeira ou institucional permeiam os municípios metropolitanos, apresentando-se como empecilhos à efetivação das políticas propostas pelos instrumentos de planejamento, sendo esse o principal pressuposto norteador da pesquisa.

O movimento instituído pela Constituição Federal de 1988, de autonomia dos municípios, justifica-se, dentre outros fatores, pela revalorização da esfera local, e sua capacidade de promoção do desenvolvimento social, em razão de sua proximidade com os cidadãos. Cabe destacar, ainda, que a Constituição ensejou a superação do regime autoritário anterior, e por isso a descentralização representou a contraposição ao estado centralizado e aos governos conservadores. Essa descentralização pode ser entendida enquanto possibilidade de modernização gerencial da gestão com vistas ao aumento de eficiência do governo local, muito propagado pelo receituário neoliberal, e também, enquanto possibilidade de democratização e participação da sociedade nas esferas de decisão para uma aproximação mais efetiva e direta da cidadania e do controle social no Estado. Assim, o papel da constituição também foi fundamental para a maior participação dos os governos locais na receita fiscal. De acordo com Rolnik e Somek (2000, p. 83), “o movimento de descentralização fiscal correspondeu, por um lado, uma ampliação - desproporcional em relação à ampliação de recursos - das competências municipais no setor social (educação/saúde/assistência/habitação) e, por outro, uma intensificação da vida política local”.

Passados 30 anos desde a Carta Constitucional, os municípios brasileiros, incluindo os mineiros, encontram-se em situação frágil, no que se refere à capacidade institucional e de gestão. Segundo estudo recente da FJP, 85% dos municípios mineiros possuem baixos índice relacionados ao desenvolvimento tributário e econômico – IDTE¹. Ainda que os municípios metropolitanos apresentem de maneira geral, índices superiores à média 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).

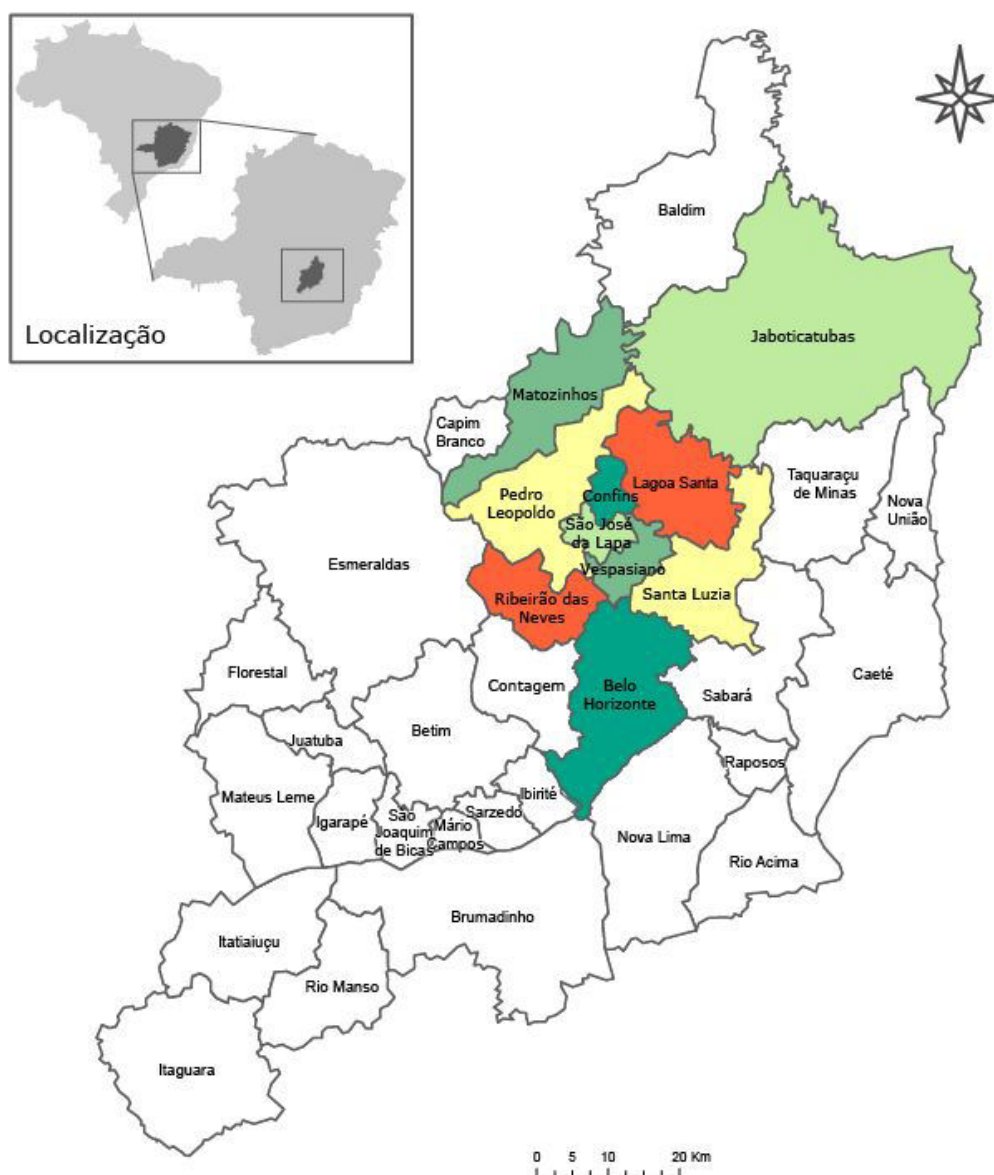
Nesse sentido, diante da realidade institucional, econômica e fiscal dos municípios metropolitanos e de todo esse rol de políticas metropolitanas a serem implementadas e

¹ 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.

executadas, pergunta-se sobre o seu reatamento na escala municipal. Os municípios internalizaram essas proposições? De que maneira? Houve revisão nos planos diretores municipais? Houve, ou se encontra em andamento, o desenvolvimento de planos e a implementação de programas específicos? Quais seriam os impedimentos e dificuldades para tal efetivação?

Propõe-se neste trabalho, portanto, uma investigação acerca da efetividade das políticas metropolitanas no âmbito dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, tomada como objeto de estudo. O recorte territorial adotado pela pesquisa corresponde ao Vetor Norte da RMBH, que engloba os municípios de Belo Horizonte (região norte), Confins, Jaboticatubas, Lagoa Santa, Matozinhos, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano, e está ilustrado no mapa a seguir (Figura 1).

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com destaque para os municípios que compõem o Vetor Norte



Fonte: Base da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. Modificado pelos autores, 2018.

A metodologia adotada para o desenvolvimento da pesquisa baseou-se em levantamentos teórico-conceituais de bibliografia, do arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte, do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI-RMBH) e do Macrozoneamento Metropolitano, atentando-se às proposições desses instrumentos para os municípios em análise. Somando-se a isso, realizou-se um levantamento de dados referentes às condições socioeconômicas e urbanísticas dos municípios em estudo, abrangendo questões relativas ao planejamento urbano, às finanças municipais e à capacidade técnica dos municípios.

Após o levantamento bibliográfico, tiveram início as visitas de campo, com a realização de entrevistas com os secretários de planejamento urbano dos municípios estudados (com exceção de Confins, Santa Luzia e São José da Lapa, em decorrência da dificuldade em contatar as secretarias desses municípios), com um membro da equipe que atuou na elaboração do PDDI e do Macrozoneamento e na revisão dos Planos Diretores de onze municípios da RMBH, iniciada em 2016, e com a diretora da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte. O roteiro de entrevistas englobou questões relativas ao planejamento urbano, finanças municipais, políticas metropolitanas, inserção do município no âmbito metropolitano e sua relação com as instituições ligadas à gestão da região metropolitana.

Este artigo está estruturado em seis seções, sendo elas i) a presente introdução; ii) um referencial teórico-conceitual acerca dos principais aspectos da gestão metropolitana, seus limites, desafios e possibilidades; iii) a apresentação do atual arranjo da RMBH, juntamente com seus instrumentos de planejamento; iv) uma análise da situação local dos municípios estudados; v) os resultados das entrevistas realizadas, sintetizados com base no eixo norteador da pesquisa: a inserção dos municípios no âmbito metropolitano e as dificuldades no nível local que inviabilizam a implementação dos instrumentos regionais; por fim, vi), as considerações finais do trabalho.

REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

Neste tópico, busca-se trazer um breve embasamento teórico-conceitual acerca do histórico da gestão metropolitana no contexto brasileiro, seus limites, fragilidades e potencialidades, adotando-se como foco a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A Questão Metropolitana no Brasil

O debate da questão metropolitana, nos contextos nacional e internacional, ascendeu nos últimos anos. Essa temática torna-se cada vez mais relevante no cenário da intensa metropolização que caracterizou a dinâmica urbana nas últimas décadas. Nesse contexto, emergem os limites e dificuldades no âmbito da gestão metropolitana. De acordo com Fernandes (2006), o principal desafio para a efetividade da gerência e do planejamento da região metropolitana é a construção de uma ordem jurídico-institucional que corresponda às demandas de ordem urbana, socioeconômica e socioambiental características da esfera metropolitana. Tal necessidade é evidenciada quando se observa as fragilidades no âmbito institucional e de gestão, características de grande parcela das regiões metropolitanas nacionais e internacionais.

No Brasil, as regiões metropolitanas foram criadas efetivamente apenas em 1973, num contexto de crescente centralização institucional e financeira, característica do regime militar. Neste contexto, a titularidade do interesse metropolitano era conferida aos estados-membros, sendo os municípios e a sociedade excluídos dos processos de tomada de decisão. Os problemas da gestão metropolitana entre 1967 e 1988 eram variados, relacionados a diversas ordens, tais como ausência de recursos financeiros voltados ao investimento metropolitano, a desconsideração da heterogeneidade dos municípios e das situações, deficiência de critérios para a inclusão de novos municípios na região metropolitana, entre outros. (FERNANDES, 2006)

Entre 1986 e 1988, a questão metropolitana passou a ser amplamente discutida no âmbito das agências metropolitanas. Formulou-se, assim, uma proposta para reconhecimento da natureza política das regiões metropolitanas, a serem incorporadas no pacto federativo. No entanto, ainda de acordo com Fernandes (2006), o processo constituinte caracterizou-se por um intenso anseio pelo municipalismo, promovendo a renegação da fórmula jurídico-institucional a um segundo plano, associando-a às Constituições Estaduais, não sendo determinados, portanto, critérios de implementação na esfera nacional.

Neste contexto, pode-se afirmar que o federalismo configura-se como um aspecto determinante no que diz respeito à gestão metropolitana no Brasil. Fernandes e Wilson (2013) destacam que, desde a Constituição de 1988, foi delegada aos estados a responsabilidade pelas regiões metropolitanas, incluindo o processo regulatório e o fornecimento de recursos. Essa nova caracterização do desenho federativo nacional transformou os municípios em entes autônomos da federação, com direito a recursos oriundos de transferências, processo que resultou na retração do desenvolvimento da esfera metropolitana no contexto brasileiro. (FERNANDES; WILSON, 2013)

Evidencia-se no histórico das regiões metropolitanas brasileiras a ausência ou ineficiência de um aparato estadual de gestão efetivo, aliada à deficiência do reconhecimento dos municípios como membros inseridos num contexto metropolitano, resultante da autonomia municipal estabelecida pelo pacto federalista pós-Constituição de 1988.

Outra problemática referente à gestão metropolitana diz respeito aos processos participativos, uma vez que, durante o histórico do planejamento regional, evidenciou-se uma abordagem predominantemente tecnocrática, que excluía a sociedade civil dos processos decisórios ligados às políticas urbanas e metropolitanas. Nesse contexto, Fernandes (2006) também destaca a experiência inovadora promovida pela elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), um instrumento pioneiro no contexto brasileiro no que se refere à construção de um planejamento metropolitano participativo e compartilhado, com a relevante atuação da sociedade civil enquanto cidadãos da região metropolitana.

Assim, pode-se inferir que a gestão metropolitana no Brasil encontra-se em processo de avanço, com crescentes transformações no sentido de alcançar a efetividade e o reconhecimento enquanto unidade de planejamento, buscando, além disso, o fortalecimento do sentimento de pertencimento metropolitano por parte dos municípios, no âmbito local. No entanto, tal processo ainda se encontra em desenvolvimento, havendo um longo caminho a ser percorrido, dotado de desafios de diversas ordens, tais como a formulação de uma ordem jurídico-institucional, a elaboração de políticas metropolitanas

efetivas e a criação de instrumentos de financiamento destinados à gestão e implementação de políticas no âmbito da região metropolitana.

Limites, Desafios e Possibilidades

No contexto das regiões metropolitanas nacionais e internacionais, muitos são os limites e os desafios para a efetivação da gestão e do planejamento, podendo-se inferir que, nesse histórico, expressiva parcela das problemáticas que caracterizam a esfera metropolitana não foram enfrentadas e solucionadas de maneira satisfatória. Nesse sentido, como evidenciado anteriormente por Fernandes (2006) e Moura (2008), destacam-se os limites de nível institucional, de gestão e financeiro-econômico, ligado ao financiamento do planejamento nas regiões metropolitanas.

Fernandes (2006), que estuda a gestão metropolitana desde a década de 1980, afirma que alguns gestores municipais estão se atentando para o fato de que:

“não é possível promover o avanço da promoção das políticas públicas sobre habitação, saneamento, transporte e mobilidade, preservação de recursos hídricos, dentre outras, somente através de ações municipais isoladas ou mesmo através de ações municipais combinadas – mas que não se insiram em uma ordem metropolitana sistemática, articulada e permanente.” (FERNANDES, 2006, p.16)

Com essa afirmação, fica reforçada a importância da integração das políticas nas diferentes escalas, visto que no caso das regiões metropolitanas é relevante o nível de comunicação e trocas entre municípios, e dessa forma uma política municipal pode acabar afetando - positiva ou negativamente - outros territórios, fazendo-se necessária uma gestão comum onde couber.

Para lidar com a complexidade dos arranjos metropolitanos de forma geral, Fernandes (2006) aponta que deve-se construir de forma negociada e legítima – social e politicamente – uma gestão jurídico-institucional que consiga atender demandas de interesse metropolitano de forma integrada. No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, com a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (autarquia estadual) percebe-se a tentativa de criação de uma “fórmula” jurídico-institucional – como caracteriza o autor – mas fica claro, com a análise das políticas metropolitanas e locais, além das visitas a campo, os conflitos gerados por esse encontro da gestão metropolitana com a descentralização e municipalização do poder - autonomia municipal - vindas com a Constituição, que são conceitos já introjetados nos moldes políticos atuais.

Garson (2009) direciona o debate metropolitano às deficiências no nível das finanças municipais, inseridas no contexto do federalismo fiscal brasileiro, que podem resultar na limitação da implementação das diretrizes metropolitanas.

Nesse contexto, evidencia-se a baixa capacidade produtiva dos municípios de pequeno porte, que se evidencia na elevada dependência das transferências intergovernamentais, resultando numa perda de sua autonomia fiscal.

As deficiências no âmbito do financiamento dos investimentos metropolitanos, problemática bastante recorrente no cenário brasileiro, pode ser associada à complexidade da rede de transferências intergovernamentais e à existência de uma relação direta entre os municípios e o governo federal, uma vez que, no contexto federalista, não é prevista qualquer ingerência dos governos estaduais em seus municípios, não sendo obrigatória, portanto, a interlocução entre as políticas municipais e estaduais. Nesse sentido, os estados não dispõem de instrumentos voltados à coordenação das políticas voltadas aos interesses metropolitanos. (GARSON, 2009)

Portanto, no contexto do federalismo fiscal brasileiro, ainda de acordo com Garson (2009), destaca-se a dificuldade de elaboração e implementação de mecanismos voltados ao financiamento de políticas e ações no território metropolitano. Ademais, os municípios são tratados de forma homogênea, desconsiderando-se suas particularidades e especificidades, e, no caso dos municípios metropolitanos, as fronteiras econômicas não coincidem com os limites jurisdicionais estabelecidos, fator que demanda mecanismos de cooperação, sobretudo econômicos, dadas as desigualdades financeiras que predominam no contexto das regiões metropolitanas.

Pode-se inferir que a ascensão das transferências amplia a interlocução com o governo federal, ao mesmo tempo em que limita a coordenação, frente à autonomia alcançada pelo município enquanto ente federativo. Nesse contexto, também evidencia-se a ausência de instrumentos fiscais de coordenação e financiamento do planejamento metropolitano, que afeta e inviabiliza a implementação efetiva de políticas e instrumentos, caracterizando-se como um dos desafios centrais à gestão das regiões metropolitanas no contexto brasileiro. (GARSON, 2009)

Moura (2008), por sua vez, evidencia os desafios do planejamento metropolitano voltando-se à problemática da diferenciação entre as escalas espaciais, que podem ser locais, regionais, nacionais ou globais, gerando conflitos de interesse entre elas. Nesse contexto, uma gestão efetiva deve considerar uma dimensão transescalar para a construção das políticas e dos instrumentos de planejamento, diagnosticando a escala específica de atuação e explicitando possíveis conflitos de interesse.

Além disso, destaca-se novamente o aspecto federalista, que acaba por desconsiderar a esfera regional em detrimento da abordagem exclusivamente local (MOURA, 2008). Tal problemática resulta na elaboração de políticas e ações que não atendem às reais necessidades e demandas ligadas às funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas. A ênfase atribuída à escala local, como se essa detivesse poderes ilimitados, acaba por suprimir as questões ligadas aos interesses regionais e metropolitanos, fragilizando ou inviabilizando a gestão e o planejamento dessas esferas. (MOURA, 2008)

Ademais, ainda segundo Moura (2008), evidencia-se a ausência de instrumentos voltados à cooperação entre as diferentes escalas de governo, aliada à incipiente consciência metropolitana, que limita a percepção dos municípios enquanto entes de uma escala macro, não restrita aos limites municipais.

Percebe-se que inúmeros são os desafios à implementação de uma gestão metropolitana compartilhada e efetiva. Os avanços recentes são expressivos, e apontam para uma reestruturação do planejamento com base na participação popular, na adoção de instrumentos efetivos e na consideração das particularidades e especificidades das esferas locais, como forma de integrá-las ao âmbito regional. A discussão de novas formas de gestão

e planejamento deve incentivar o abandono da atuação predominantemente localista e autárquica dos municípios, com vistas à implementar uma estrutura institucional voltada à resolução dos problemas comuns às regiões metropolitanas.

A REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Arranjo Institucional

A partir dos anos 2000, tem início a retomada do planejamento no âmbito da Região Metropolitana de Belo Horizonte, através da implementação de um novo arranjo institucional da gestão metropolitana, aliado à elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado voltado aos municípios metropolitanos. Esse novo arranjo foi instituído a partir de 2004, através da Emenda Constitucional nº 65, que resultou na criação da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, em 2007 (Decreto Estadual nº 44.601, de 21/08/2007), e da Agência Metropolitana, em 2009 (Lei Complementar Estadual nº 107, de 12/01/2009).

Desde então, inúmeros projetos têm sido colocados em prática no sentido de fornecer auxílio técnico e financiamento aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte, 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 voltadas à governança metropolitana, totalizando quatorze em curso. Como exemplo, podemos mencionar o Consórcio Intermunicipal Aliança para a Saúde da Região Metropolitana de Belo Horizonte; a Rede 10 – convênio entre Belo Horizonte, oito prefeituras de municípios limítrofes e do Município de Betim; Consórcio 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.

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 construída e colocada em prática pós-Constituição de 1988. 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 políticas metropolitanas, consubstanciadas no PDDI. A seguir, é apresentada uma descrição mais detalhada das instâncias que compõem o atual arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

O Conselho Metropolitano é a instância colegiada e deliberativa, sendo responsável pelas questões relacionadas à execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e às funções públicas de interesse comum. É composto por 5 representantes do Poder Executivo estadual, 2 da Assembleia Legislativa estadual, 2 de Belo Horizonte, 1 de Contagem, 1 de Betim, 3 dos demais municípios da RMBH e 2 da sociedade civil organizada.

Como forma de apoio aos membros da sociedade civil organizada no Conselho, foi criado, informalmente, o Colegiado Metropolitano, composto por 20 entidades

(empresários, movimentos sociais, ONGs, organizações acadêmicas e de profissionais e sindicatos).

A Assembleia Metropolitana constitui o órgão colegiado de decisão, contando com a participação do estado e municípios, e é responsável pela definição das macrodiretrizes do planejamento metropolitano e por vetar resoluções do Conselho (caráter recursal). É composta por 4 representantes do Poder Executivo, 1 da Assembleia Legislativa estadual e 2 de cada município (prefeito e presidente da Câmara Municipal).

A Agência Metropolitana, por sua vez, constitui a autarquia com função técnica e executiva, atuando na implementação de planos, programas e projetos estabelecidos pelo PDDI; na realização de estudos técnicos regionais, de acordo com interesses dos municípios da RMBH e do estado; na criação de normas, diretrizes e critérios para compatibilização dos planos diretores dos municípios da RMBH com o PDDI; no suporte técnico e administrativo à Assembleia Metropolitana e ao Conselho Deliberativo; no apoio aos municípios metropolitanos; no desenvolvimento das funções públicas de interesse comum; e no planejamento metropolitano, articulação de seus atores e ordenamento territorial.

Um outro elemento inovador foi a promulgação da Lei 13.089/2015, também conhecida como Estatuto da Metrôpole², no âmbito federal. Essa 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 Integrado, através de lei estadual. 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.

Instrumentos de Planejamento Metropolitano

Além da implementação de um novo arranjo institucional, foram criados instrumentos para o planejamento e gestão metropolitanos, sendo eles o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH), sucedido pelo Macrozoneamento Metropolitano.

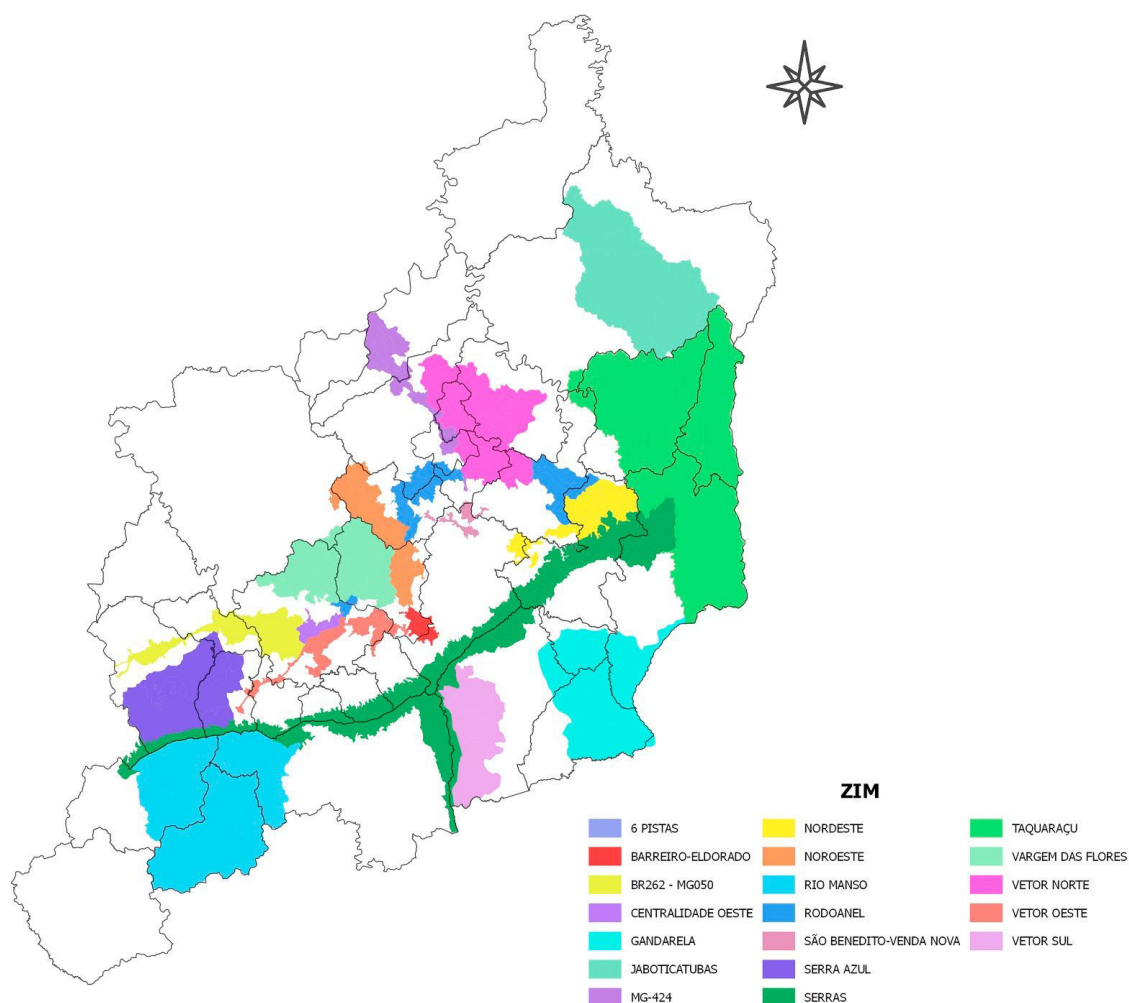
O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-BH) é um plano participativo desenvolvido entre os anos de 2009 e 2011 que resultou na elaboração de 28 Políticas Metropolitanas Integradas - vinte e três ligadas diretamente aos quatro Eixos Temáticos Integradores (Urbanidade, Acessibilidade, Seguridade e Sustentabilidade), duas relacionadas à dimensão estruturante da Territorialidade e três à dimensão estruturante da Institucionalidade - e respectivos Programas e Projetos Prioritários, definidos a partir das Funções Públicas de Interesse Comum e do debate promovido com a sociedade metropolitana durante a construção do plano. De acordo com Tonucci Filho e Monte-Mór (2013), o PDDI representou uma ruptura ao planejamento tecnocrático moderno-tradicional, através da adoção de princípios voltados à integração intersetorial e à participação popular. Além disso, adotou uma

² Devido aos limites deste artigo, recomendamos a discussão sobre o Estatuto da Metrôpole, em Moura e Hoshino (2015) e, também, em Ribeiro; Santos Jr.; Rodrigues (2015).

abordagem horizontal, caracterizada por diálogos amplos e abertos, bem como pela realização de oficinas, seminários e reuniões pautados na participação pública.

Posteriormente, em 2015, foi elaborado o Macrozoneamento Metropolitano, um dos programas previstos no PDDI, visando a reestruturação territorial através da criação das Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) - territórios dentro da RMBH nos quais o interesse metropolitano deve prevalecer sobre o local. Foram delimitadas 19 ZIMs que podem estar relacionadas com o caráter de proteção ambiental, centralidades, eixos de desenvolvimento, entre outros interesses. A seguir, é apresentado um mapa com a espacialização dessas Zonas de Interesse Metropolitano no território da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Figura 2).

Figura 2: Mapa de Delimitação das Zonas de Interesse Metropolitano



Fonte: Macrozoneamento Metropolitano da RMBH. Modificado, 2018.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), por sua vez, é um fundo paritário formado através do aporte de recursos financeiros dos municípios que compõem a RMBH e do Governo do Estado (50% Municípios e 50% Estado), destinados ao financiamento de programas e projetos estruturantes relacionados às funções públicas de interesse comum e conforme as diretrizes do PDDI. Apresenta-se como um instrumento de relevante

importância para a arrecadação de recursos econômicos e financiamento de projetos e políticas no âmbito metropolitano.

SITUAÇÃO LOCAL DOS MUNICÍPIOS

Com o objetivo de aprofundar o entendimento acerca das dinâmicas e características dos municípios estudados, foram levantados dados relacionados às: a) políticas urbanas locais e sua interface com as diretrizes metropolitanas instituídas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento; b) finanças municipais e desenvolvimento econômico; e c) capacidade técnica do município. Esses dados, sintetizados nos tópicos abaixo, possibilitaram uma maior aproximação acerca da realidade e da situação no âmbito local dos municípios analisados, permitindo a análise posterior de sua inserção na escala metropolitana.

Políticas Urbanas Locais

Os dados levantados acerca das políticas urbanas locais estão relacionados à incorporação das políticas metropolitanas pelos Planos Diretores dos municípios estudados, buscando-se investigar as menções às diretrizes e o seu nível de importância e efetividade para o planejamento urbano municipal. Através desses levantamentos, inferiu-se que não há referências muito expressivas às políticas metropolitanas nos municípios analisados, evidenciando fragilidades ou ausência de integração. Além disso, algumas questões abordadas nos Planos Diretores são genéricas, sem efetividade no campo prático.

Em relação ao PDDI, seis municípios³ dos dez analisados apresentaram diretrizes metropolitanas na legislação municipal, a saber, o plano diretor e lei de uso do solo. No entanto, as políticas apresentam-se de forma genérica e pouco expressiva frente à complexidade e relevância do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado metropolitano.

No que diz respeito às diretrizes do Macrozoneamento, resultado da política de reestruturação territorial proposta pelo PDDI com o objetivo de criar um zoneamento comum aos municípios metropolitanos, pode-se afirmar que as Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs), propostas por esse instrumento, atuam diretamente sobre o território dos municípios estudados, com porções caracterizadas como centralidades metropolitanas. Destaca-se a existência da ZIM Vetor Norte, que engloba Confins, Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano, caracterizando-os como uma centralidade onde há expressivo impacto dos grandes empreendimentos e das dinâmicas de desenvolvimento recentes que atuam sobre essa porção norte da região metropolitana. Além disso, outras ZIMs se instalam sobre o território dos municípios, com destaque para a ZIM Rodoanel, que engloba Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, São José da Lapa e Vespasiano, e a ZIM MG-424, cuja mancha se estende por Confins, Matozinhos, Pedro Leopoldo, São José da Lapa e Vespasiano.

Portanto, constatou-se que a questão metropolitana encontra-se ainda bastante incipiente nas legislações locais. Ainda que ela tenha impacto direto sobre os municípios estudados, através das diretrizes trazidas pelo PDDI e Zonas de Interesse Metropolitano

³ Belo Horizonte, Jaboticatubas, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves, Santa Luzia e São José da Lapa.

propostas pelo Macrozoneamento, não foi refletida de forma efetiva nas políticas urbanas municipais, que em sua maioria não apresentam proposições concretas e eficientes à problemática da integração metropolitana.

Finanças Municipais

O levantamento de dados acerca das finanças dos municípios objetivou embasar a pressuposição da existência de uma relação direta entre a dificuldade de implementação das políticas metropolitanas e as fragilidades de ordem econômico-financeira locais. Para essa análise, considerou-se o Índice de Desenvolvimento Tributário e Econômico (IDTE), juntamente com o valor das receitas municipais e o nível de dependência de transferências intergovernamentais.

O IDTE, criado em 1998 através de um trabalho desenvolvido pela Fundação João Pinheiro⁴, é um indicador que busca analisar o nível de desenvolvimento da economia de um município com base em sua estrutura de receitas. Para tal, parte do pressuposto de que economias em estágios iniciais de desenvolvimento apresentam bases restritas e pouco diversificadas de tributação, o que resulta na limitação da capacidade de arrecadação. Assim, para a composição deste indicador, considera-se que o nível de desenvolvimento econômico do município está diretamente vinculado à sua capacidade de geração de receitas tributárias (OLIVEIRA; BIONDINI, 2012).

No que diz respeito às transferências intergovernamentais, os dados levantados apontam uma elevada dependência dessa fonte de arrecadação por parte dos municípios analisados. Pode-se inferir, ainda, que há uma relação direta entre a porcentagem de transferências e os valores de IDTE, uma vez que quanto maior a dependência dos repasses institucionais, menor é o IDTE do município. Os dados foram sintetizados na tabela abaixo (Tabela 1).

Tabela 1: Dados de finanças dos municípios do Vetor Norte da RMBH

Município	Transferências Intergovernamentais, em % da receita corrente (2016)	IDTE (2013)	Receita Total, em reais (2016)
Belo Horizonte	49.66%	77,3	10.248.955.758,81
Lagoa Santa	56.99%	67,8	185.640.463,29
Confins	61%	67	28.762.366,78
Vespasiano	68.2%	57,6	251.828.514,46
Jaboticatubas	72.08%	30,6	43.241.502,99
Santa Luzia	73.26%	46,5	361.779.646,58
Pedro Leopoldo	75.26%	63,2	146.599.825,67
Ribeirão das Neves	78,58%	39,2	369.461.633,91
Matozinhos	80.75%	50,6	72.707.628,99
São José da Lapa	86.55%	53,4	55.245.895,49

Fonte: IMRS e Portal Meu Município, produção própria, 2018.

⁴ Trabalho intitulado “Finanças dos Municípios Mineiros: diversidade e indicadores” (FJP, 1998).

Analisando-se os dados, infere-se que a maioria dos municípios do Vetor Norte possui receitas reduzidas, destacando-se a desigualdade expressiva em relação à Belo Horizonte. Outro fator que se destaca é a grande dependência dos municípios das transferências intergovernamentais, que, com exceção de Belo Horizonte, correspondem a mais de 50% das receitas correntes municipais, atingindo valores superiores a 80% em Matozinhos e São José da Lapa, por exemplo. Esses dados permitem a associação entre as dificuldades de ordem econômico-financeira nos municípios e as deficiências no âmbito das políticas urbanas e metropolitanas, uma vez que as fragilidades orçamentárias reduzem ou inviabilizam os investimentos em avanços nesse campo.

Além disso, percebe-se uma influência do desenvolvimento econômico empreendido na região norte nas finanças dos municípios. Lagoa Santa, Confins, Pedro Leopoldo e Vespasiano apresentam valores elevados de IDTE em decorrência dos crescentes investimentos dos setores públicos e privados direcionados ao Vetor Norte da região metropolitana, destacando-se a reestruturação do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, em Confins, principal definidor da nova dinâmica da região. Lagoa Santa, Pedro Leopoldo e Vespasiano, influenciados pelo desenvolvimento aeroportuário em Confins, passaram a atrair novos empreendimentos, principalmente do setor imobiliário, aumentando sua representatividade econômica devido à grande valorização imobiliária, fator que refletiu nos valores de seus IDTEs e na redução dos níveis de dependências dos repasses intergovernamentais.

Capacidade Técnica Municipal

Uma das pressuposições levantadas pela pesquisa refere-se à ausência de implementação efetiva das políticas metropolitanas devido às deficiências da capacidade técnica municipal. Um quadro técnico reduzido resultaria na restrição e diminuição do diálogo entre os níveis local e metropolitano, devido à limitação da participação em arenas de discussões técnicas e debates metropolitanos.

Através da metodologia proposta, foram levantadas informações sobre a quantidade de técnicos alocados nas respectivas Secretarias de Planejamento entrevistadas, bem como seus cargos e funções. No entanto, o que de fato se verificou foi a inexistência de um parâmetro a ser adotado, dada a heterogeneidade das instâncias municipais ligadas à política urbana. Assim, na maioria dos municípios evidenciou-se a junção de funções dentro das Secretarias, fator que originaria uma análise muito subjetiva, sem padrões a serem seguidos. No município de Lagoa Santa, por exemplo, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano engloba Regulação Urbana, Meio Ambiente, Obras, Defesa Civil, Serviço Urbano, Trânsito e Transporte e Desenvolvimento Econômico, contabilizando um total de 17 técnicos. Em contraposição, no município de Jaboticatubas a Secretaria ligada à política urbana é composta apenas pelas Diretorias de Planejamento Urbano e de Licenciamento e Fiscalização, totalizando apenas 4 técnicos ligados a essas funções.

Portanto, não foi possível analisar a capacidade técnica municipal sob parâmetros previamente definidos, em decorrência da subjetividade e das variações institucionais observadas durante as entrevistas. Entretanto, uma característica passível de ser destacada é a relação entre a quantidade de técnicos ligados ao planejamento urbano e a arrecadação municipal, tendo sido evidenciada a dificuldade em se manter equipes especializadas em políticas urbanas nos municípios com baixa capacidade de geração de receita. Em Belo

Horizonte, que possui a maior receita corrente em comparação aos demais municípios estudados, foi levantado um total de 55 técnicos no setor de Política Urbana. Já em Jaboticatubas, município com menor arrecadação dentre os entrevistados, o secretário afirmou a existência de apenas 4 técnicos na área de Planejamento Urbano.

A diretora da Agência de Desenvolvimento Metropolitano destacou a existência de deficiências no nível técnico, apontando, nesse contexto, a expressiva desigualdade existente entre Belo Horizonte, polo metropolitano, e os demais municípios que compõem a região metropolitana, especialmente os de pequeno porte, característica essa que engloba grande parcela das localidades em estudo. A diretora afirmou⁵:

“Nós podemos diferenciar aqueles (municípios) em que a situação é melhor. Sem dúvida, Belo Horizonte está num patamar muito diferenciado em relação a todos os outros municípios (...). Então, tem uma coisa diferente que é Belo Horizonte, mas os demais cada um tem uma deficiência. (...) Então, no geral, a deficiência existe, mas lógico que ela é mais gritante nesses municípios menores... Podemos pegar Baldim, Jaboticatubas, Capim Branco...”

Ainda assim, esta é uma análise bastante preliminar, e a totalidade dos dados de capacidade técnica levantados durante as entrevistas demandam uma investigação mais aprofundada, podendo ser objetos de pesquisas futuras.

RESULTADOS ENCONTRADOS

As análises dos principais aspectos identificados durante as entrevistas foram divididos em temas, referentes às perguntas que compuseram o roteiro de questões, e são apresentadas a seguir.

Situação e processo de elaboração dos Planos Diretores

A maioria dos municípios analisados apresentam Planos Diretores que foram revisados recentemente, sendo datados de 2016, 2017 ou 2018. Os demais planos, que atualmente encontram-se desatualizados, estão em processo de revisão. No caso de Belo Horizonte, a última revisão foi feita em 2010, havendo um projeto de lei de novo Plano Diretor em discussão na Câmara Municipal desde 2015, em um embate que envolve conflitos especialmente de ordem política.

Em relação aos processos de elaboração dos Planos Diretores, os convênios e metodologias apresentaram variações. Dentre os sete municípios entrevistados, apenas Vespasiano está incluído no processo de revisão dos Planos Diretores sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Esse processo teve início em 2016 e contou com a adesão de onze municípios metropolitanos⁶. No entanto, o secretário de

⁵ Entrevista realizada em 4 de setembro de 2018, com a Diretora-Geral da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Agência Metropolitana de Belo Horizonte.

⁶ São eles: Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo e Vespasiano.

planejamento do município apontou conflitos resultantes desse processo, como, por exemplo, a incompatibilidade entre o zoneamento municipal e o proposto pelo Macrozoneamento Metropolitano, além da existência de insatisfações em relação aos processos e proposições conduzidos pela Agência. Esse fator foi alvo de discussão na entrevista com o membro do grupo técnico que participou da revisão dos onze Planos Diretores. De acordo com ele⁷:

“Alguns dos (municípios) que contrataram (a revisão do Plano Diretor pela Agência) acho que, no meio do processo, viram que a Universidade trazia um tipo de Plano que não interessava muito para eles, não era um Plano desenvolvimentista, um Plano de fomento às atividades econômicas. Era um Plano de consolidação de participação. Eles percebiam isso ao longo do processo, e meio que iam se desinteressando. Vespasiano é um caso desse (...).”

O município de Jaboticatubas, por sua vez, contou com o auxílio da Agência Metropolitana para a elaboração de seu Plano Diretor atual, datado de 2016, em conjunto com os técnicos municipais. Tal fator demonstra a relevância do papel de suporte desempenhado pela Agência no auxílio de municípios que dispõem de poucos recursos técnicos e financeiros.

Outra característica evidenciada em alguns municípios foi o financiamento do Plano Diretor por empresas privadas. Nesse aspecto, destaca-se o município de Ribeirão das Neves, cujo secretário afirmou⁸: “Nós recusamos a Agência (...). Nós fizemos um convênio com a Associação de Desenvolvedores do Vetor Norte, a AV Norte, e com o Sinduscon, e a AV Norte (Associação dos Desenvolvedores do Vetor Norte) e o Sinduscon estão financiando os estudos”. O Sinduscon e a AV Norte foram responsáveis, respectivamente, por 30% e 70% dos recursos, estimados em cerca de 500 mil reais. Uma possível leitura é de que o financiamento de Planos Diretores por empresas privadas representa uma alternativa desses setores para atender seus próprios interesses, originando políticas capazes de beneficiá-los, geralmente através da flexibilização de leis e parâmetros urbanísticos. Tal aspecto pode inviabilizar a implementação das políticas urbanas e metropolitanas que se mostrem contrárias ou desfavoráveis aos interesses privados, além de representar uma possível ameaça ao caráter público e participativo que deve ser atribuído à elaboração do Plano Diretor.

Através de uma leitura geral sob o aspecto das políticas urbanas locais, percebeu-se que os planos diretores revisados recentemente incorporaram diretrizes metropolitanas, sob forma genérica nos respectivos textos das leis. O municípios, cujos planos diretores foram elaborados anteriormente, não fazem menção à questões metropolitanas.

A fala dos secretários entrevistados da maioria dos municípios visitados demonstram um certo desconhecimento dos instrumentos metropolitanos, com exceção do município de Belo Horizonte, cidade sede da RMBH, cuja representante destacou a importância da incorporação e do diálogo metropolitano com o município⁹. Ressalta-se, neste aspecto, a

⁷ Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

⁸ Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

⁹ Ressalta-se que o município de Belo Horizonte possui uma diretoria/gerência específica para tratar de assuntos metropolitanos, desde 2006, quando o atual sistema de gestão metropolitano da RMBH foi implementado.

questão da temporalidade política relacionada à gestão condicionada de quatro anos do mandato dos prefeitos e vereadores. Os secretários que se encontram atualmente nos cargos estão há dois anos e não estiveram presentes no processo de elaboração e discussão do plano metropolitano, o que acarreta numa possível quebra e descontinuidade do diálogo local em relação às políticas metropolitanas.

Observou-se também que há uma subordinação dos municípios aos interesses desenvolvimentistas e privados, que influenciam diretamente a produção do espaço local. Tais interesses acabam por afetar e direcionar as políticas urbanas que, quando não encontram-se alinhadas aos interesses do capital, não são incorporadas.

Interface com o PDDI e o Macrozoneamento

Conforme mencionado acima, o principal aspecto evidenciado através das entrevistas foi o desconhecimento, por parte dos secretários de planejamento urbano, das propostas e diretrizes metropolitanas instituídas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento. Os secretários de planejamento dos municípios de Jaboticatubas e Pedro Leopoldo desconheciam as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento, e tampouco souberam informar sobre sua incorporação ao Plano Diretor municipal. Além disso, de acordo com o secretário de Pedro Leopoldo, a legislação do município não prevê diretrizes metropolitanas, fato que, contrariamente ao mencionado por ele, encontra-se incorporado ao texto da lei¹⁰. Já no caso de Matozinhos, o secretário destacou a implementação das políticas do PDDI e do Macrozoneamento no Plano Diretor e no Zoneamento do município, no entanto, não soube dizer sobre as propostas incorporadas.

No caso de Lagoa Santa, evidenciou-se um descolamento entre as escalas metropolitana e local, uma vez que o secretário de planejamento do município acredita na não obrigatoriedade de implementação dos instrumentos metropolitanos na legislação municipal. De acordo com ele¹¹:

“Na verdade, o Plano Diretor de Lagoa Santa incorporou o PDDI, apesar de o PDDI não ser lei, né? O PDDI, eles tentam pegar um instrumento hoje que não é lei, e tentam imputar nos municípios, como sendo lei, o que não é verdade. O município não tem a obrigatoriedade hoje de seguir o PDDI do Estado.”

¹⁰ Segundo Plano Diretor do Município, lei 3.444 de 16 de Setembro de 2016, propõe-se, no **capítulo I**, que dispõe sobre as diretrizes do desenvolvimento sustentável, como uma das ações prioritárias para o desenvolvimento da dimensão produtiva do município, a elaboração e implementação de um **Plano de Desenvolvimento Econômico, visando aproveitar-se os potenciais e a expansão do Vetor Norte**, em sintonia com as diretrizes do PDDI do Macrozoneamento da RMBH. Propõe-se, também, a promoção da **gestão ambiental integrada do município**, em consonância com o Sistema de Áreas Protegidas do Vetor Norte da RMBH, com a APA Carste, e com o Subcomitê da Bacia do Ribeirão da Mata; e a implantação de parques lineares urbanos e áreas de proteção de mananciais e cursos d'água, conectando-os em um **sistema de Trama Verde e Azul**, em consonância com o Macrozoneamento Metropolitano, principalmente nos ribeirões da Mata, das Neves e do Urubu. Já o **Capítulo V**, que dispõe sobre as questões de Mobilidade e Acessibilidade, propõe o desenvolvimento de estudos visando **integrar o sistema viário às rodovias LMG 800 e a BR 040**, de acordo com as diretrizes de uso do solo deste Plano Diretor e do Macrozoneamento da RMBH.

¹¹ Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.

No entanto, apesar de discordar dessa determinação, o secretário afirma que as diretrizes foram incorporadas ao Plano Diretor do município, após a proposição de alterações de algumas políticas, as quais foram acatadas em discussão com a Agência Metropolitana. No entanto, essa deslegitimação dos instrumentos metropolitanos no âmbito local justifica a ausência de sua implementação efetiva, bem como as dificuldades da integração metropolitana.

O até então secretário de planejamento de Ribeirão das Neves também enfatizou divergências relativas às políticas metropolitanas. De acordo com ele, ainda não existe um consenso daquilo que deve ser considerado como interesse metropolitano e, muitas vezes, as propostas estabelecidas interferem na autonomia da gestão municipal.

Assim, sob o aspecto da interface existente entre a legislação municipal e as diretrizes metropolitanas propostas, verifica-se um evidente desconhecimento das políticas do PDDI e do Macrozoneamento pelos secretários de planejamento urbano entrevistados, bem como a ausência de uma mentalidade metropolitana aliada à constante busca pela autonomia municipal, bastante reforçada durante as entrevistas, fatores que contribuem para a desintegração entre as esferas local e metropolitana. De acordo com o membro da equipe de elaboração dos instrumentos metropolitanos¹²:

“Quando se pensa em uma escala, e depois se pensa em outra escala, e os municípios da Região Metropolitana têm esse problema, eles se pensam como peças isoladas, eles não têm uma visão metropolitana, o máximo que eles buscam o diálogo é, às vezes, um conflito com um município vizinho.”

Esse discurso evidencia o descolamento entre as escalas municipal e metropolitana, problemática destacada por Fernandes (2006) como um dos entraves à gestão e integração das regiões metropolitanas. Isso ocorre pois, no âmbito local, é incipiente ou inexistente a concepção de pertencimento metropolitano, fator que resulta num isolamento entre as políticas municipais e metropolitanas. A diretora da Agência Metropolitana da RMBH evidenciou os desafios que, em sua concepção, são centrais na busca pela efetiva gestão e integração da região metropolitana. Segundo ela¹³:

“Eu acho que a gente tem são dois desafios, são os desafios institucionais dessa articulação dos municípios se reconhecerem como entes dessa região metropolitana e aceitar essa articulação e colaboração; e o outro desafio é a própria atuação do estado, dos órgãos estaduais dentro da região metropolitana.”

Tal afirmação sintetiza dois desafios bastante evidentes no âmbito do planejamento metropolitano. De fato, o reconhecimento dos municípios como membros de uma dinâmica regional, a qual estaria acima dos interesses localistas que desconsideram a inserção do município numa escala macro em detrimento da local, representa uma das grandes dificuldades à efetivação da gestão e da integração metropolitana, como foi evidenciado

¹² Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

¹³ Entrevista realizada em 4 de setembro de 2018, com a Diretora-Geral da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Agência Metropolitana de Belo Horizonte.

através das entrevistas. Além disso, há o desafio no âmbito institucional, relacionado à legitimação e atuação efetiva dos órgãos estaduais na gestão e no planejamento da região metropolitana.

Principais conflitos entre as políticas locais e metropolitanas

Os conflitos resultantes da compatibilização das diretrizes metropolitanas com as legislações municipais foram evidenciados pelos secretários entrevistados, caracterizando-se como um dos fatores que dificulta e limita a implementação dessas políticas no âmbito local dos municípios. Dentre os casos mais emblemáticos, destacam-se Lagoa Santa, Pedro Leopoldo, Ribeirão das Neves e Vespasiano.

No caso de Lagoa Santa, há uma crítica do secretário à ausência de compensação para os municípios que seriam economicamente prejudicados pela regulamentação das políticas metropolitanas. De acordo com ele¹⁴, em relação às propostas do Macrozoneamento para o município:

“Em Lagoa Santa eles querem colocar um “pulmão verde”, eu não tenho nada contra, mas qual é a compensação que Lagoa Santa terá do “pulmão verde”? Quem vai pagar as contas do município, quando você não permite que tenha aqui um desenvolvimento?”

O secretário de Ribeirão das Neves, por sua vez, criticou a proposta do Macrozoneamento para uma das regiões do município que, segundo ele, possui um grande e crescente potencial imobiliário. De acordo com ele¹⁵:

“Essa região (região do Areias) é hoje fruto de um olhar muito forte do setor imobiliário, é uma região pouco ocupada, e é uma região que tem uma vocação muito grande para o desenvolvimento (...) Só que a proposta do Macrozoneamento para Areias é muito restritivo, é uma proposta de área rural.”

O secretário discorda da proposição do Macrozoneamento de transformar a região numa área rural, visto que o desenvolvimento da área seria afetado em decorrência da restrição de loteamentos. Além disso, o secretário afirmou que o projeto do Rodoanel, proposto pelo Macrozoneamento, é criticado por alguns setores do município, como é o caso dos empreendedores imobiliários. Esses exemplos evidenciam um conflito de interesses entre os níveis local e metropolitano, representando um dos principais entraves à incorporação das políticas metropolitanas no âmbito municipal.

O caso de Pedro Leopoldo traz uma situação distinta quando comparada aos demais municípios analisados. De acordo com o secretário, que desconhece as políticas metropolitanas propostas pelo PDDI e pelo Macrozoneamento, a principal problemática ocorre no âmbito da gestão municipal. Quando questionado sobre a incorporação das

¹⁴ Entrevista realizada em 28 de junho de 2018, com o secretário de Desenvolvimento Urbano de Lagoa Santa.

¹⁵ Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

diretrizes metropolitanas no município, ele afirmou¹⁶: “Não faço a mínima ideia. (...) Foi na outra gestão e nós não conseguimos nem transição”. Através dessa afirmação, pode-se constatar as deficiências municipais de ordem política, uma vez que os instrumentos de políticas metropolitanas foram desenvolvidos durante uma gestão anterior, e os dados e informações sequer foram repassados. Assim, é possível perceber que a descontinuidade entre uma gestão e outra pode dificultar e inviabilizar a implementação dos instrumentos de planejamento.

Já no caso de Vespasiano, destaca-se uma rejeição, por parte do secretário de planejamento municipal, ao projeto do Rodoanel e à extensão de sua faixa de domínio, devido à possibilidade de congelamento de áreas previstas como expansão urbana no Plano Diretor, nas quais já foram aprovados loteamentos.

As entrevistas evidenciaram que os conflitos entre as escalas local e metropolitana podem resultar num desinteresse dos municípios em incorporar as políticas metropolitanas instituídas, devido ao receio dessas sobreporem e interferirem nos interesses e diretrizes municipais. Além disso, destacou-se a visão localista (MOURA, 2008) incorporada aos discursos de parte dos secretários, que pode resultar numa sobreposição dos interesses locais aos metropolitanos, comprometendo a implementação e a efetividade do planejamento regional devido à busca pela autonomia municipal.

Autonomia local e diálogo institucional

De forma geral, os municípios cujos secretários foram entrevistados apresentam uma boa interlocução com a instituição metropolitana, principalmente por intermédio da Agência de Desenvolvimento Metropolitano. Todos os secretários evidenciaram o importante papel desempenhado pela Agência nas questões relativas ao interesse metropolitano, através de visitas e consultorias prestadas. De acordo com o secretário de Jaboticatubas¹⁷:

“(...) A adoção do Plano Diretor atual contou com esse diálogo (com a Agência), e nós temos um canal muito importante na Agência Metropolitana, que nos serve como consultoria, porque o Plano Diretor realmente é muito complexo, e interpretá-lo, muitas das vezes, exige a consultoria de um setor específico na Agência Metropolitana.”

Essa fala evidencia a importância da Agência Metropolitana enquanto órgão de suporte técnico aos municípios metropolitanos, com atuação nas questões voltadas às políticas urbanas municipais e sua interface com as diretrizes metropolitanas, promovendo uma conexão entre elas.

Entretanto, os secretários de Lagoa Santa e Ribeirão das Neves, apesar de reconhecer a importância dessa instância, apresentaram críticas à ela, relacionadas principalmente à interferência da Agência nas questões internas dos municípios. Segundo o secretário de Ribeirão das Neves¹⁸:

¹⁶ Entrevista realizada em 11 de junho de 2018, com o secretário de Planejamento urbano e Meio Ambiente de Pedro Leopoldo.

¹⁷ Entrevista realizada em 4 de julho de 2018, com o secretário de Planejamento de Jaboticatubas.

¹⁸ Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

“(...) Ela (a Agência) não pode, a pretexto de regular interesse metropolitano, incluir-se na governança do território do município. E, assim, algumas soluções do Macrozoneamento, na minha visão, são soluções que ultrapassam o interesse metropolitano, são soluções que impõem ao território dos municípios um grau de ingerência que ultrapassa a anuência metropolitana.”

Tal afirmação do secretário evidencia e corrobora a existência de um conflito entre a atuação da Agência Metropolitana e a autonomia dos municípios. Para ele, a interferência da Agência Metropolitana no âmbito local deveria ser limitada. Esse fator demonstra a desarticulação entre as escalas de planejamento, e evidencia a priorização da autonomia municipal em detrimento de sua inserção metropolitana. Segundo relato da Diretora da Agência Metropolitana¹⁹:

“Ainda tem a resistência, muitos municípios não aceitam a Agência, porque a Agência tem um poder de polícia com relação a organização territorial. Então ela tem que dar anuência prévia a todos os projetos de loteamento e ela também faz fiscalização de loteamentos irregulares, clandestinos, acompanha isso. Isso é um poder de polícia que vem não é nem da legislação do Estatuto da Cidade ou do Estatuto da MetrÓpole, isso vem lá da 6766, então essa atribuição aqui no estado, na região metropolitana ficou com a agência; de vez em quando tem alguns conflitos. Outros municípios simplesmente o prefeito não gosta dessa subordinação.”

Portanto, em relação ao atual arranjo institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte e sua atuação nos municípios estudados, pode-se constatar que a Agência possui grande relevância na busca pela promoção de uma gestão metropolitana compartilhada e integrada, através do suporte técnico e operacional aos municípios com vistas à efetivar a implementação dos instrumentos de planejamento metropolitano. De acordo com o membro da equipe de elaboração do PDDI e do Macrozoneamento²⁰:

“Acho que o principal que eles (a Agência) fazem, fundamental no trabalho deles, é essa mentalidade metropolitana, tentando convencer o município de que ele é parte indissociável de uma dinâmica territorial que é muito próxima, ainda que nossa Região Metropolitana seja fragmentada, dispersa, e que alguns municípios não saibam por que estão nela.”

Tal afirmação destaca a importância da Agência enquanto órgão de incentivo à promoção de uma consciência de pertencimento metropolitano, constituindo uma instância de incentivo à integração e à resolução conjunta e compartilhada das questões de interesse

¹⁹ Entrevista realizada em 4 de setembro de 2018, com a Diretora-Geral da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Agência Metropolitana de Belo Horizonte.

²⁰ Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

metropolitano, considerando as especificidades dos municípios que compõem a região metropolitana.

Finanças e arrecadação municipal

No que diz respeito às finanças e à situação econômica dos municípios entrevistados, destacaram-se as críticas e insatisfações relativas à atividade produtiva e econômica municipal. Em Pedro Leopoldo e Ribeirão das Neves, foi apontada a inexpressividade das atividades econômicas. Em Pedro Leopoldo, esse quadro é resultante de uma redução da dinâmica industrial decorrente do fechamento de importantes cimenteiras do município, que correspondiam à maior parcela da arrecadação municipal. De acordo com o secretário do município²¹: “(...) 25% da nossa receita eram as cimenteiras, Corrêa e Holcim, e as duas fecharam (...) Então, o que era nossa primeira receita, caiu para a quarta. Nós tivemos uma perda de 20%. Isso de 2015 para cá.”

Já em Ribeirão das Neves, o secretário de planejamento urbano evidenciou as deficiências econômicas locais, destacando a dependência do município das transferências intergovernamentais, o que confirma os dados levantados pelas análises preliminares da pesquisa. Segundo ele²²:

“Nós não temos atividade econômica aqui, nós não temos indústria, o comércio é incipiente, é informal, então o orçamento de Neves hoje é dependente das transferências da União. Nossa receita principal são as transferências fundo a fundo da União.”

Essas duas falas, semelhantes às dos demais secretários entrevistados, evidenciam as fragilidades econômicas e produtivas constatadas nos municípios, as quais atestam as pressuposições iniciais da pesquisa. Essa insuficiência econômica e tributária apresenta-se como um entrave ao investimento municipal em políticas urbanas, uma vez que, em decorrência das limitações, o orçamento passa a ser destinado para áreas mais prioritárias do município. Como aponta Garson (2009), as deficiências econômico-financeiras nos municípios e a ausência de mecanismos fiscais efetivos, comprometem ou inviabilizam os investimentos em políticas urbanas.

Além disso, segundo a autora, a dependência das transferências intergovernamentais e a relação direta dos municípios com o governo federal contribuiria para dificultar o diálogo metropolitano, o que interfere certamente na incorporação de diretrizes metropolitanas no âmbito local.

Outra problemática a ser destacada é a ineficiência do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. O FDM apresenta-se como um instrumento importante, no entanto, sua efetividade é comprometida em decorrência da quantidade reduzida de recursos arrecadados. De acordo com a diretora da Agência de Desenvolvimento Metropolitano²³:

²¹ Entrevista realizada em 11 de junho de 2018, com o secretário de Planejamento Urbano e Meio Ambiente de Pedro Leopoldo.

²² Entrevista realizada em 21 de maio de 2018, com o secretário de Planejamento e Urbanismo de Ribeirão das Neves.

²³ Entrevista realizada em 4 de setembro de 2018, com a Diretora-Geral da Agência de Desenvolvimento Metropolitano da Agência Metropolitana de Belo Horizonte.

“(…) Nós temos um instrumento que é o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, que tem contribuição dos municípios e do estado: o estado entra com 50% e os municípios entram com os outros 50%, proporcionalmente à receita corrente líquida (...). É um fundo para ficar à disposição para a gente ter esses instrumentos de planejamento. Então, foi esse fundo que pagou parte desse Plano Diretor (PDDI) (...)”

No entanto, dados fornecidos pela Agência Metropolitana (Tabela 02) apontam que a contribuição dada pelos municípios ao fundo apresentaram uma queda expressiva ao longo dos últimos anos, comprometendo sua efetividade enquanto instrumento de financiamento das políticas e do planejamento da região metropolitana.

Tabela 2: Contribuição dos municípios da RMBH ao fundo de desenvolvimento metropolitano - 2009 a 2017

Ano	Contribuição municipal (R\$)
2009	448.247
2010	1.279.721
2011	977.461
2012	1.879.687
2013	2.445.081
2014	3.093.805
2015	94.578
2016	150.872
2017	70.382

Fonte: Dados fornecidos pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH, 2018.

Essa deficiência da gestão metropolitana na esfera fiscal também foi evidenciada pelo membro da equipe de elaboração do PDDI e do Macrozoneamento²⁴, que destacou a importância de um instrumento financeiro no nível do planejamento e da gestão:

“Essa revisão dos Planos, por exemplo, tem uma participação do Fundo Metropolitano. Tentando criar conselhos, fundos de habitação que sejam metropolitanos, ou seja, tentando criar um dinheiro metropolitano, que é fundamental, porque quando você fala em interesse metropolitano, você tem municípios com capacidade desigual de investimento.”

²⁴ Entrevista realizada em 30 de agosto de 2018.

Um fundo metropolitano efetivo, voltado à arrecadação de recursos para a implementação de políticas e projetos no âmbito da região metropolitana, representa uma das premissas para a gestão metropolitana, configurando-se como um instrumento de apoio e suporte econômico-financeiro aos municípios que, como constatado através dos levantamentos preliminares e das entrevistas, possuem baixa capacidade produtiva e tributária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou dar um panorama da gestão metropolitana na RMBH e responder às questões centrais, com o intuito de entender como se dá a interface, diálogo e conflitos entre duas importantes escalas de planejamento: a municipal e a metropolitana. Com o levantamento e análise de dados das políticas locais e regionais para o Vetor Norte, além das entrevistas com gestores e técnicos, foi identificado que há uma tentativa - pela Agência de Desenvolvimento Metropolitano - de se pensar a região metropolitana de forma integrada, considerando demandas locais, mas focando o desenvolvimento socioeconômico e ambiental de toda a região. De fato, o aparato institucional (Conselho, Assembléia e Agência Metropolitana) apresenta-se como elemento que contribui para a efetividade da gestão metropolitana, com ressalvas, porém à condição do financiamento das políticas estar restrito ao Fundo Metropolitano. Segundo Fernandes (2006), um dos desafios da gestão metropolitana estaria relacionada ao próprio financiamento, o que de fato encontramos na RMBH, um fundo que é alimentado pelos municípios e pelo governo do estado, mas que se apresenta “esvaziado” principalmente após 2015, limitando as ações da Agência.

Do ponto de vista da gestão metropolitana, o PDDI e o Macrozoneamento constituem-se indubitavelmente como importantes instrumentos, devido sobretudo à proposta de organização espacial integrada do uso e ocupação do solo. Encontram-se atualmente em tramitação na Assembleia Legislativa no projeto de lei complementar n° 74, de 2017. Do ponto de vista das políticas locais, observou-se que a maior parte dos municípios analisados incorporaram somente as diretrizes gerais nos respectivos Planos Diretores, não apresentando, no entanto, aprofundamento e interface com as propostas de políticas urbanas municipais.

O engajamento político dos secretários de planejamento em relação à construção metropolitana é outro elemento que se destacou nas entrevistas realizadas. A maioria reconhece a questão metropolitana do ponto de vista geral, mas desconhece completamente as políticas metropolitanas de planejamento urbano integrado, apontando somente aquelas que afetam os próprios municípios e aquelas que geram conflitos e divergências em relação ao interesse local. Tal constatação reitera a questão relacionada ao formato federalista de grande autonomia municipal e a falta de um interesse metropolitano que sobreponha interesses localizados. pode-se observar uma certa resistência dos gestores locais à propostas que venham de uma instância supramunicipal, e que podem condicionar o desenvolvimento e a dinâmica dos municípios interferindo nesta autonomia municipal conquistada pela Constituição Federal de 1988.

Concordamos com a visão de Klink (2013, p. 83), segundo a qual o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário, que caracterizava o Regime Militar, fez emergir um vazio institucional. “Isto ocorreu porque, no bojo da redemocratização e da descentralização, os novos atores, principalmente os prefeitos eleitos

e os movimentos sociais, não pautaram uma agenda metropolitana. No debate sobre a governança, a região metropolitana ficou ‘órfã’ no pacto federativo brasileiro.”

A realidade institucional e financeira da maior parte dos municípios contribuem certamente para a redução e “incorporação” das políticas metropolitanas, conforme mencionado. Quadros técnicos reduzidos e baixa capacidade de desenvolvimento econômico próprio foram elementos identificados na realidade da maioria dos municípios metropolitanos. Foi observado também que a descontinuidade entre gestões é um fator que acentua essa deficiência, pois como os municípios no geral não contam com uma equipe técnica bem articulada com as políticas metropolitanas, não são criadas condições para o próximo gestor ou equipe dar continuidade aos trabalhos nesse sentido. Além disso, segundo a diretora da agência metropolitana, não tem pessoal o suficiente para suprir com essa demanda de um acompanhamento continuado nos municípios.

Outro aspecto que deve ser ressaltado é a disparidade da realidade técnica, financeira e institucional entre o município sede - Belo Horizonte - e os demais municípios analisados. A participação do município sede é fundamental no processo de construção metropolitana, e verificou-se que, apesar da alta capacidade técnica de Belo Horizonte, não houve uma hegemonia desse município na proposição de princípios orientadores do planejamento metropolitano, fato que poderia enfraquecer e desencorajar o engajamento dos demais municípios no processo.

O presente artigo apresenta inúmeros caminhos de continuidade, apontando possibilidades de aprofundamento em questões relacionadas às instâncias de políticas urbanas municipais, como os conselhos de política urbana e seu potencial como arena de discussão local das propostas metropolitanas. Outro caminho aponta para o acompanhamento dessas discussões em âmbitos locais, como, por exemplo, em municípios que estão em processo de revisão do Plano Diretor, como é o caso de Ribeirão das Neves.

Deve ser salientado que se tratam de análises realizadas para municípios do Vetor Norte da RMBH, concentrando-se sobre a realidade de dez dos trinta e quatro municípios que compõem a região metropolitana. Torna-se importante a expansão da pesquisa para os demais vetores de crescimento, que apresentam municípios com realidades institucionais e financeiras diferentes, e que poderiam contribuir para o entendimento da efetividade metropolitana na totalidade da RMBH.

Apontamos que a relevância central está vinculada à compreensão da realidade local dos municípios do Vetor Norte da RMBH no que se refere à adoção das políticas metropolitanas, seus limites e fragilidades para a implementação dos instrumentos que visam otimizar a gestão e a integração metropolitana, através de uma investigação que transita da escala estrutural mais ampla para a escala da prática cotidiana da ação governamental nos municípios metropolitanos. Pode-se inferir que há, apesar dos recentes avanços institucionais e instrumentais, uma desconexão entre as escalas metropolitana e local, uma vez que grande parte das ações de planejamento dos municípios voltam-se aos interesses de gestão municipal, em detrimento de sua inserção no território metropolitano, sem uma profunda análise do impacto regional dessas políticas, principalmente pela falta de recurso em manter uma equipe técnica que viabilize esses estudos e mantenha um diálogo com municípios vizinhos. Portanto, permanecem ainda expressivos os desafios para a construção de uma via que faça o caminho e a ligação entre a desejada governança metropolitana compartilhada e a integração socioespacial dos municípios.

Finalmente, apesar dos desafios e limites colocados, entendemos que o fenômeno metropolitano deve ser investigado com a certeza que Davidovich (2004) coloca, quando afirma que a multiplicação de experiências de cooperação em escala intermunicipal ensejam a formação de redes de solidariedade social e econômica, favorecendo, assim, a coesão social em escala mais abrangente. Nesse sentido, o papel da governança interfederativa se coloca como questão central para a continuidade e desenvolvimento do pacto federativo estabelecido no Brasil, e, portanto, deve ser objeto de reflexão permanente como parte fundamental para o entendimento do urbano e do metropolitano.

REFERÊNCIAS

- COSTA, M. A.; TSUKUMO, I. T. L. (Orgs.). *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013. (Série Projeto Governança Metropolitana no Brasil).
- DAVIDOVICH, F. “A volta da metrópole” no Brasil: referências para a gestão territorial. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo/Rio de Janeiro: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, p. 197-229, 2004.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; WILSON, Robert H. Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas. *Rev. Adm. Pública [online]*. 2013, vol.47, n.3, pp.777-800.
- FERNANDES, Edésio. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). *Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2006.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUC-MG, 2009.
- KLINK, Jeroen. *Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos*. Território metropolitano, políticas municipais, p. 83, 2013.
- MOURA, Rosa. Trajetória e perspectivas da gestão das metrópoles. In: COSTA. G.M.; MENDONÇA, J. G. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/ Arte, 2008, p.102-119.

MOURA, Rosa; HOSHINO, Thiago de Azevedo Pinheiro. *Estatuto da Metr pole: enfim, aprovado! Mas o que oferece   metropolização brasileira?* Observatório das Metr poles, Boletim n. 371, 29/01/2015.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto; BIONDINI, Isabella V. Freire. IDTE: um  ndice de finanças para a análise do desenvolvimento – o caso dos municípios de Minas Gerais. *Rev Bras Adm Pol*, v. 6, n. 1, p. 33-55, 2012.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JR., O. A.; RODRIGUES, J. M. *Estatuto da Metr pole: avanços, limites e desafios*. Boletim Observatório das Metr poles, n. 380, março de 2015.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. *Governar as Metr poles: dilemas da recentralização*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 14, n. 4, p. 83-90, Oct. 2000.

TONUCCI FILHO, João B. M.; MONTE M R, R. L. M. *Avanços e desafios ao planejamento metropolitano: o caso do PDDI-RMBH*. In: XV ENANPUR, 2013, Recife. Anais do XV ENANPUR, 2013.