

# | 422 | O ARRANJO INSTITUCIONAL DA RMBH: A AVALIAÇÃO DOS PREFEITOS

*Maria Valeska Duarte Drummond*

## **Resumo**

O arranjo institucional da RMBH tem sido objeto de investigação acadêmica e uma vertente de especialistas o considera um avanço em relação aos anteriores. Até recentemente, contudo, não havia qualquer iniciativa de avaliação deste arranjo com as lentes dos atores dos governos locais. O Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH realizou uma pesquisa alicerçada em indicadores de percepção, com vistas a aferir o ponto de vista dos prefeitos em relação ao esforço de implementação de uma política metropolitana pelo Estado. Restou reforçada a observação de que o tema não se caracteriza por uma alta centralidade na agenda dos prefeitos. A maioria formulou respostas inconclusivas acerca da sua avaliação sobre o quadro institucional. Ainda assim, a maior parte postula que a participação na RMBH é vantajosa para o município, sob diversos pontos de vista.

**Palavras-chave:** Governança metropolitana, Arranjo institucional metropolitano, Indicadores de percepção

## **O arranjo institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos**

Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa realizada pelo Observatório de Políticas Metropolitanas, da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (OPM), na qual foram entrevistados 31 dos 34 prefeitos da RMBH, no período de 25 de outubro de 2011 a 8 de maio de 2012.

As entrevistas, orientadas por um questionário, centraram foco na percepção dos prefeitos acerca do arranjo institucional implementado pelo Governo Estadual para fins de planejamento e gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

A premissa da investigação assenta-se na constatação de que a efetividade desta engenharia institucional implica uma troca entre perspectivas diferentes, seja a do Estado como ente coordenador de esforços coletivos cotejada com a dos Municípios com interesses localistas, seja as distintas perspectivas dos Municípios, alicerçadas em suas assimetrias. O objetivo foi aferir a avaliação dos prefeitos em relação ao processo de implementação e fortalecimento do arranjo institucional e seus resultados até o momento, assegurando as bases de uma relação dialógica em uma realidade alinhavada por uma pluralidade de interesses e de pontos de vista.

Vale a observação de que a pesquisa constitui um esforço inovador de avaliar o arranjo com as lentes de protagonistas da esfera local.

## 1. Introdução

A institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras tem sua gênese atrelada ao empenho do governo federal em conter os efeitos da célere urbanização dos anos 50 e 60, que atraiu um alto contingente populacional para um número reduzido de centros urbanos. Havia a intenção de se articular espaços socioeconômicos que vinham se desenvolvendo de forma fragmentada em múltiplas administrações municipais.

As oito primeiras regiões metropolitanas foram criadas pela Lei Complementar nº 14 de 1973, no Governo do General Médici, para promover a gestão dos serviços de interesse comum. A RM do Rio de Janeiro foi criada em 1974, por meio da Lei Complementar nº 20, que também dispunha sobre a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a competência de institucionalizar regiões metropolitanas foi transferida para os estados. Os critérios de criação de diversas regiões metropolitanas têm sido questionados, assim como os resultados de sua criação. Como ressalta Reschilian (2012), a tendência municipalista e a municipalização de políticas públicas de caráter universal trouxeram ganhos e dificuldades para a integração e gestão compartilhadas, especialmente no processo de organização do território por meio de planos diretores municipais.

Na falta de uma conceituação em âmbito federal, a Constituição mineira definiu região metropolitana como “o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes”. A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) é composta por 34 municípios<sup>1</sup>.

A RMBH tem uma peculiaridade, que é o colar metropolitano, figura criada por força do art. 51 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 1989: “fica instituído o Colar Metropolitano formado por Municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum”. Os primeiros municípios

---

<sup>1</sup> Integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte os Municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

que compunham o colar metropolitano foram definidos na Lei Complementar nº 26, de 1993. Assim como a RMBH, o colar também sofreu alterações ao longo do tempo, contando hoje com 16 municípios<sup>2</sup>. A incorporação dos dois últimos municípios se deu em 17 de outubro de 2012.

Em 1993 foi implementado um arranjo ancorado nos dispositivos da Constituição Estadual de 1989, que assegurava maior protagonismo aos municípios. O seu esteio era a Assembleia Metropolitana, composta pelos prefeitos de todos os municípios, pelos vereadores em número variável na razão da população, por um representante do executivo estadual e um representante do legislativo estadual. Esta proposta institucional, tida em um primeiro momento como equilibradamente democrática, frustrou expectativas. O Estado e a Capital não compareciam às reuniões da Assembleia Metropolitana, comprometendo a eficácia das suas decisões.

Em 2004 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 65, que reorganizou o arranjo institucional das regiões metropolitanas mineiras. O novo arranjo assenta-se no tripé: Assembleia Metropolitana; Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano e uma instituição com caráter técnico e executivo, a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (ARMBH). Os instrumentos de planejamento previstos são o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. A Conferência Metropolitana, realizada a cada dois anos, assegura um espaço mais amplo de participação da sociedade.

## **2. O atual arranjo institucional da RMBH**

O arranjo institucional vigente foi implementado em etapas. Em 2003, foi criada por meio da Lei Delegada nº 49, no primeiro mandato do então Governador Aécio Neves (PSDB), a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru). A Sedru tinha por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à política de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional e da infraestrutura urbanística de articulação intergovernamental e de integração regional dos municípios, inclusive metropolitanos, e as relativas à habitação, saneamento básico e telecomunicações.

---

<sup>2</sup> Integram o Colar Metropolitano da RMBH os Municípios de Barão de Cocais, Belo Vale, Bom Jesus do Amparo, Bonfim, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Itabirito, Itaúna, Moeda, Pará de Minas, Prudente de Moraes, Santa Bárbara, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José da Varginha e Sete Lagoas.

Nos seus primeiros anos de existência, a Sedru foi uma secretaria que não logrou resultados significativos na seara metropolitana. Ela começou a mostrar resultados efetivos para a RMBH a partir de 2007, quando foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, extinta em 2011. Ela tinha por finalidade supervisionar as ações setoriais do Estado nas regiões metropolitanas, visando implementar o planejamento e a gestão compartilhada das funções públicas de interesse comum. Competia-lhe, dentre outras responsabilidades, regulamentar e acompanhar a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Coube à Sedru a implementação do arranjo preconizado pela Emenda Constitucional nº 65, de 2004. Esta secretaria realizou as primeiras reuniões da nova Assembleia Metropolitana, do Conselho Metropolitano, instituiu o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, realizou as duas primeiras Conferências Metropolitanas e contratou e supervisionou o Plano Diretor de Desenvolvimento da RMBH (PDDI). Coube também à Sedru a implantação da Agência RMBH, criada por meio da Lei Complementar nº 107, de janeiro de 2009.

Algumas atribuições da Subsecretaria foram transferidas para a Agência RMBH por ocasião da sua criação. As demais ações foram repassadas para a agência em 2011, quando a subsecretaria foi extinta e foi criada a Secretaria Extraordinária de Gestão Metropolitana (Segem).

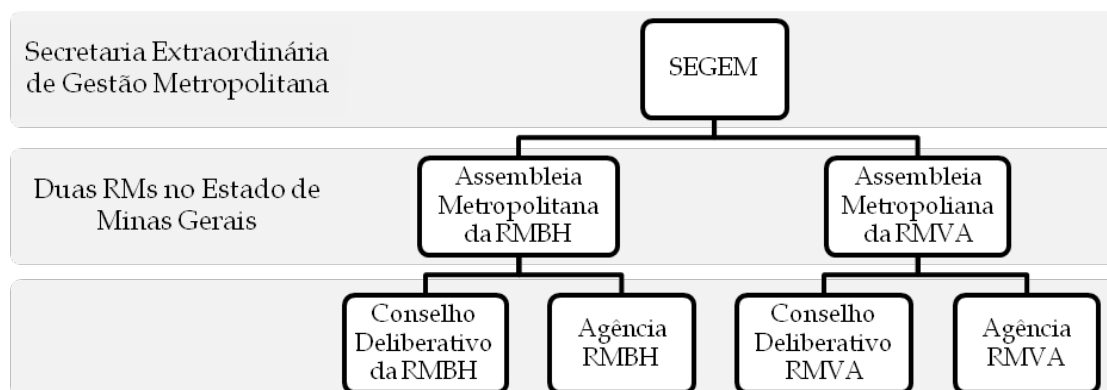


Figura 1 - O atual arranjo institucional da RMBH

Nos dois primeiros anos de existência, a Agência RMBH investiu em articulações. A intenção era trazer os atores metropolitanos para o mesmo fórum, alinhando as pautas com o fio das funções públicas de interesse comum. Em 2011, quando se iniciou o mandato do Governador Antônio Anastasia (PSDB), foi criado o Gabinete de Secretário de Estado

Extraordinário de Gestão Metropolitana (Segem), no âmbito da Governadoria do Estado, por meios das Leis Delegadas nº 179 de 2011 e nº 180 de 2011. O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, anteriormente gerido pela Sedru, passou a ser gerido pela Segem, à qual vincula-se a Agência RMBH, que lhe presta apoio logístico e operacional. A Segem é responsável, também, pelo planejamento e gestão da Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA), a outra RM do Estado de Minas Gerais.

### **3. A percepção dos prefeitos: o arranjo institucional**

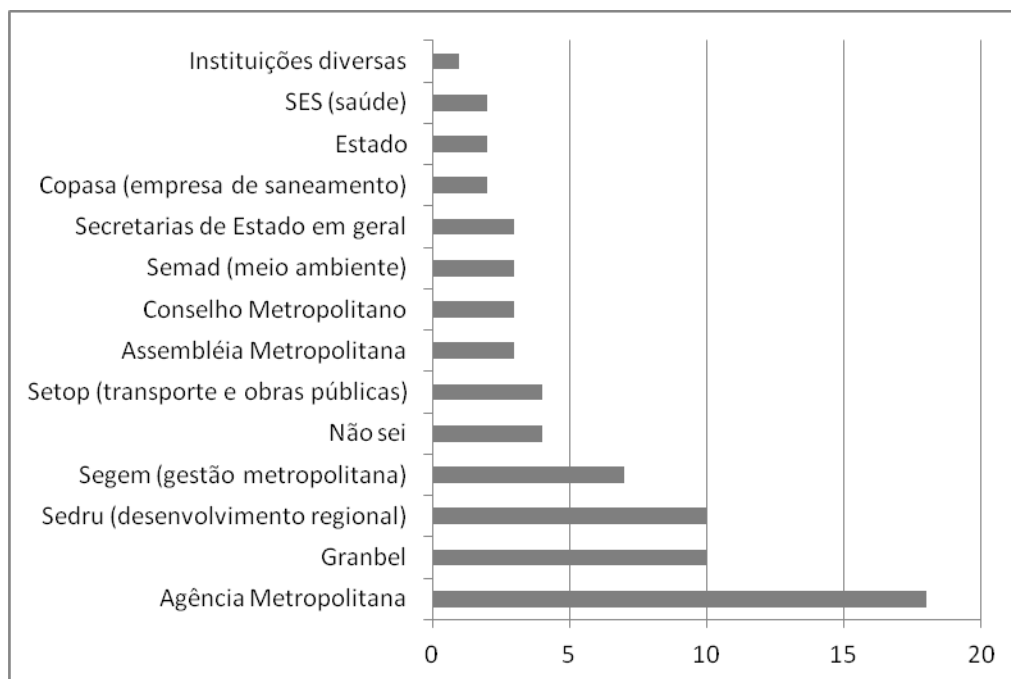
Em linhas gerais, a literatura identifica dois modelos de planejamento e gestão metropolitana no País. O primeiro dá relevo à autonomia municipal e enfatiza a possibilidade de cooperação horizontal entre os municípios. O segundo modelo assenta-se em mecanismos de coordenação ou incentivo à cooperação intermunicipal, enfatizando o papel dos governos estaduais como indutores da cooperação. Segundo Machado (2009), a RMBH é um paradigma do formato compulsório de organização metropolitana no Brasil. Para este autor, seu contraponto seria o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC paulista, apontado como experiência de cooperação horizontal.

Os governos são um elemento necessário à governança, porém não são suficientes. Estruturas de governança democrática se formam a partir da sociedade civil. A estrutura de governo, contudo, tem forte impacto sobre a estrutura de governança.

Segundo Pires (2008), podem ser identificados vários núcleos de poder no espaço metropolitano, que devem ser considerados para a construção da governança: o poder público – o municipal, o estadual e o federal; o mercado, no qual se encontram de forma expressiva os que produzem as cidades; e a sociedade civil. A pesquisa privilegiou o ponto de vista dos prefeitos, tendo em vista que outros atores têm sido mais consultados em investigações relativas à RMBH.

Numa matriz de correlação de forças, a Agência RMBH é considerada pelos prefeitos a principal instituição que atua nos processos decisórios da RMBH (Gráfico 1). A Granbel, uma associação de prefeitos da RMBH, também é considerada uma instituição de peso no que se refere às decisões relativas à região. A Sedru foi a terceira instituição mais citada, o que sinaliza a pregnância de suas ações. Quando a pesquisa foi realizada, a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano já havia sido extinta há quase um ano.

Gráfico 1: Instituições que sob o ponto de vista dos prefeitos da RMBH tomam decisões relativas à região metropolitana



Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa “O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos”. 2012.

As funções públicas de interesse comum (FPICs) são a espinha dorsal das regiões metropolitanas. Na Constituição Federal, a justificativa para os estados instituírem regiões metropolitanas é a integração da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum. A Carta, todavia, não definiu esta expressão, considerando o conceito inequívoco.

A Constituição do Estado de Minas Gerais buscou suprir esta lacuna explicitando este conceito por meio da Emenda Constitucional nº 65, de 2004:

“Considera-se função pública de interesse comum a atividade ou o serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto nos outros Municípios integrantes da região metropolitana”.

A definição não chega a contemplar todas as faces das FPICs, deixando margem para algumas dúvidas. É comum o entendimento de que elas são de interesse de diversos municípios, quando não de todos eles, embutindo uma relação de horizontalidade. Todavia, segundo Alaôr Caffé (1998), trata-se de interesse comum entre Estado, na sua competência de planejamento e gestão regional, e municípios, haja vista sua competência de planejamento e gestão de políticas locais:

Funções públicas de interesse comum são da competência conjunta (comum) dos Municípios metropolitanos e do Estado que os integra. Por isso é que são chamadas ‘funções públicas de interesse comum’.

Seu exercício, entretanto, é peculiar, visto que os Municípios não poderão exercê-las de modo isolado, senão conjuntamente, numa espécie de cogestão entre eles e o Estado que tem a responsabilidade de organizá-las originariamente, mediante lei complementar.

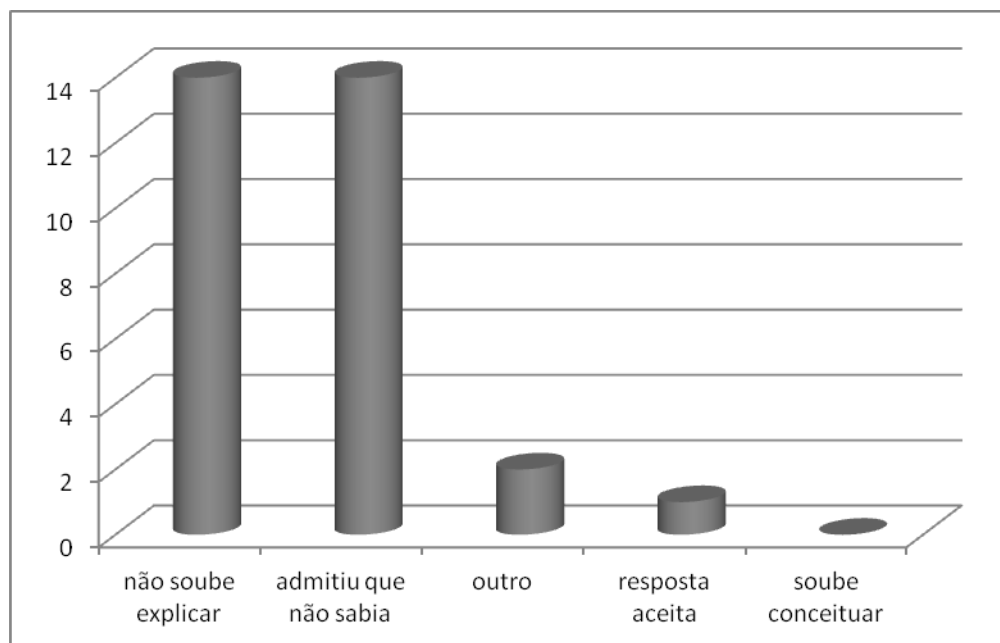
Nenhum dos prefeitos soube formular uma definição de Funções Públicas de Interesse Comum. A resposta considerada correta no âmbito da pesquisa foi calcada em um exemplo correto. Os demais ou admitiram explicitamente que desconheciam a expressão ou se perderam na tentativa de conceituar, a exemplo de: “o poder, desenvolvendo um trabalho para atender à coletividade”; ou “seria a convergência das instituições públicas. Seria as demais secretarias, né, elas convergirem num esforço mútuo para a solução de problemas. Porque os problemas, geralmente, não são só de uma secretaria”.

Grande parte dos prefeitos (45,2 %) formulou respostas inconclusivas acerca da sua avaliação sobre o funcionamento do quadro institucional, como por exemplo, “é cedo para fazer esta avaliação, ele acabou de ser organizado agora” ou “ele é feito para funcionar, se não funcionar é por culpa nossa mesmo, os prefeitos ficam ocupados com o dia-a-dia dos Municípios”. Cerca de um terço deles (32,3%) considera que o arranjo institucional funciona a contento, e os 22,6% restantes acham que o arranjo não funciona bem. Para o Prefeito 30, “a criação da secretaria foi bom. Precisa ter algum órgão a que o prefeito possa ter acesso, na região metropolitana, que represente os anseios da região metropolitana: essa secretaria que foi criada. Eu acho que a assembleia é super importante, que ela vai definir políticas (...). Então eu vejo esse arranjo bom”. Segundo o Prefeito 25, “eu acho que é conselho demais, assembleia demais, para solução de menos. É muito órgão colegiado, que é importante, mas eu acho que tudo isto não tem dado o resultado esperado, ou tem dado pouco resultado”.

A Assembleia Metropolitana é o órgão de decisão superior, ao qual compete definir as macrodiretrizes do planejamento global da região e vetar, por meio de quórum qualificado, resoluções emitidas pelo Conselho Deliberativo.

A Assembleia Metropolitana é composta por todos os 34 prefeitos e presidentes de câmaras municipais, quatro secretários de estado e um representante do legislativo estadual totalizando 73 membros. Em que pese a maioria de representantes dos municípios em números absolutos, a sua representação e a do estado se equivalem, haja vista a previsão de um mecanismo de votação ponderada entre estas duas instâncias.

Gráfico 1: Definição dos prefeitos para função pública de interesse comum.



Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa “O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos”. 2012.

O problema que se constata na prática é que as reuniões da Assembleia Metropolitana não são muito prestigiadas pelos prefeitos, a despeito do fato de muitos deles a considerarem uma instância na qual são tomadas decisões importantes para a RMBH. A exigência de um quórum de dois terços de seus membros para validar as suas deliberações e resoluções dificulta bastante o processo de aprovação das decisões a ela submetidas.

Dos 31 prefeitos entrevistados, uma minoria admitiu comparecer às reuniões da Assembleia Metropolitana (12,9%). Cerca de 70% deles afirma que não comparece às reuniões, ou o faz esporadicamente (Tabela 1). Estas respostas dão a medida do interesse dos prefeitos em assuntos atinentes à gestão metropolitana.

Quarenta e oito por cento dos prefeitos entende que se trata de uma instância onde são tomadas decisões importantes para o conjunto dos municípios da RMBH; 32,3% não sabem avaliar se as decisões são ou não relevantes e 9,7% deles não dá crédito às decisões da Assembleia Metropolitana (Tabela 2). Todos os prefeitos que admitiram comparecer às reuniões com frequência valorizam como importantes as decisões tomadas nesta instância. Também as consideram importantes 18,2% daqueles que não comparecem às reuniões.

Tabela 1: Comparecimento dos prefeitos da RMBH às reuniões da Assembleia Metropolitana, segundo eles mesmos.

Comparecimento	Número de Respondentes
----------------	------------------------



	Abs.	%
Comparece	4	12,9
Não comparece	11	35,5
Comparece às vezes	11	35,5
Outro	5	16,1
TOTAL	31	100

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa “O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos”. 2012.

O prefeito 30, que considera as decisões da Assembleia importantes, afirma: “as vezes que eu participei foi mais na constituição da Agência, do fundo metropolitano, o que seria definido, percentuais de contribuição de cada Município para o fundo metropolitano. Mais eu achei que foi importante, porque já foi um caminho, uma iniciativa. (...) Aí parece que esse recurso foi para elaborar o Plano Metropolitano, que eu acho que é super importante. Enquanto não tiver isso não tem como se definir política nenhuma, nem ação nenhuma, né”.

O prefeito 17, por exemplo, situa-se dentre os poucos que admitem não considerar importantes as decisões tomadas nesta instância e justifica seu desinteresse: “eu até participei das primeiras, mas quando a gente vê o esvaziamento, desanima um pouco”.

O Conselho Deliberativo é uma instância colegiada com atribuições de planejamento, acompanhamento e deliberações sobre a destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Ele é integrado por dezesseis membros assim distribuídos: 7 representantes do Estado, 7 representantes dos Municípios e 2 representantes da sociedade civil. Trata-se do único conselho em âmbito metropolitano, até o momento, que incorpora a sociedade civil na esfera deliberativa.

Com vistas a evitar a inoperância verificada no arranjo de 1993, o legislador buscou um equilíbrio de forças entre Estado, municípios mais empoderados e municípios menores e com menos recursos, representativos da maioria. Assim, do rol de assentos destinados aos Municípios, a Capital tem duas cadeiras cativas, as duas cidades mais populosas (depois da Capital) possuem um assento cada e outras três cidades se revezam na representação dos demais 31 municípios.

Tabela 2: Percepção dos prefeitos da RMBH sobre a importância das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana para o conjunto dos municípios da RMBH.

Importância das decisões	Número de Respondentes	
	Abs.	%
São importantes	15	48,4
Não são importantes	3	9,7
Não sabe avaliar	10	32,3
Outro	3	9,7
TOTAL	31	100

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos. 2012.

O mandato dos conselheiros que representam os 31 municípios e o mandato dos conselheiros da sociedade civil é de dois anos, permitida uma recondução. Eles são eleitos nas Conferências Metropolitanas, que são bianuais. O Conselho se reúne ordinariamente a cada dois meses e as suas deliberações são aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros.

As decisões do Conselho Deliberativo, via de regra, têm implicado mais compromissos para o Governo do Estado do que para os municípios. Até recentemente, os municípios que não participavam das reuniões não tomavam conhecimento das decisões tomadas nesta instância. A partir de 2012, a Agência RMBH passou a disponibilizar as atas no portal da Segem, na Internet.

Na primeira Conferência Metropolitana, realizada em 2007, a sociedade civil se organizou criando uma instância informal intitulada Colegiado Metropolitano. Naquela ocasião, ficou definido pelo Poder Público que a escolha dos representantes da sociedade civil se daria dentro de um rol pré definido de 5 segmentos: empresários, movimentos sociais, ONGs, entidades profissionais de pesquisa e ensino, e sindicatos de trabalhadores. Nos termos do Edital de Convocação, poderiam ser inscritos até cento e trinta e seis delegados da sociedade civil para participar da Conferência. Após uma etapa de pré-eleição, cada um dos cinco segmentos selecionaria quatro representantes, totalizando vinte candidatos. Na Conferência Metropolitana seriam eleitos quatro conselheiros dentre estes vinte, dois titulares e dois suplentes.

Os representantes da sociedade civil, então, estabeleceram um pacto segundo o qual os conselheiros seriam porta vozes, no Conselho Metropolitano, de todo aquele grupo. Criaram o Colegiado Metropolitano, que passou a se reunir regularmente. Os vinte membros do colegiado representavam as vinte instituições selecionadas na pré-eleição. Na segunda

Conferência Metropolitana, em 2009, o número de membros do colegiado foi ampliado para trinta, na razão de seis representantes para cada um dos cinco segmentos.

O calcanhar de Aquiles dos conselhos de políticas públicas, alvo de críticas pertinentes, é justamente a fato de muitos conselheiros resvalarem para uma representação de si próprios, sem dar retorno ao grupo ou instituição que os indicou. Esta estratégia de criação do Colegiado Metropolitano empoderou a sociedade civil dentro do Conselho, onde é minoria.

A maior parte dos prefeitos considera que as decisões das reuniões do Conselho Deliberativo são importantes para a região metropolitana (Tabela 3). Este é o entendimento de todos aqueles que participam com frequência das reuniões. Também valorizam as decisões do Conselho 27,8% dos prefeitos que às vezes comparecem às reuniões e 23,5% daqueles que não comparecem.

Apenas um prefeito, dentre os entrevistados, acha que as decisões tomadas no âmbito do Conselho não têm importância: “eu ainda acho que não tem muito resultado ainda não”.

Tabela 3: Percepção dos prefeitos da RMBH sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões do Conselho Deliberativo da RMBH.

Importância das decisões	Número de Respondentes	
	Abs.	%
São importantes	18	58,1
Não são importantes	1	3,2
Não sabe avaliar	7	22,6
Outro	5	16,1
TOTAL	31	100

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos. 2012.

Percentual significativo de prefeitos aprova a composição do Conselho Deliberativo (Tabela 4). Vale o registro de que o número de membros foi fruto de uma engenharia que logrou compatibilizar a eficácia com a representatividade, além de buscar corrigir equívocos que levaram ao esfacelamento do arranjo anterior. A sub-representação do Estado e da Capital tiveram como corolário a sua ausência das reuniões, o que levou a um quadro de inoperância por parte dos demais municípios. Nas palavras do Prefeito 30: “acho razoável. Eu acho que pelo fato de Belo Horizonte ser uma metrópole, ela tem de ter mais membros sim. Contagem também é uma cidade grande, Betim. O fato de Contagem e Betim,

não é que eles têm mais... eles têm uma cadeira cativa, na verdade. Eu acho que está correto sim”.

Vinte e nove por cento dos prefeitos entrevistados não considera que a composição do Conselho seja satisfatória. Segundo o Prefeito 27: “primeira coisa, eu acho errado ter cadeira cativa. Isto não é democracia não. É meu ponto de vista, tá. Porque se é democracia, você tem que fazer votação. (...) Agora vai e põe cadeira cativa para Betim, por quê ? Por quê que Betim é melhor que os outros municípios? Por quê que Contagem é? Belo Horizonte tudo bem, Belo Horizonte é a capital. Aí pode ter uma cadeira cativa, mas os outros não. Os outros têm que ser todo mundo igual. Isto é injustiça”.

Tabela 4: Percepção dos prefeitos da RMBH acerca da composição do Conselho Deliberativo da RMBH.

Composição do Conselho	Número de Respondentes	
	Abs.	%
É bem equilibrada	14	45,2
Não é bem equilibrada	9	29,0
Não sabe avaliar	1	3,2
Outro	7	22,6
TOTAL	31	100

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa “O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos”. 2012.

Atualmente [nov. 2012], tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Completar nº 13, de 2011, que propõe uma alteração no Conselho Deliberativo, mediante alteração na Lei Complementar nº 89 de 2006, que dispõe sobre a RMBH. O PLC amplia o número de conselheiros, com vistas a abrir vagas para vereadores. No caso, assegura uma representação para Belo Horizonte e outras duas para os demais Municípios da RMBH. O PLC tem como corolário a quebra de paridade entre as apresentações estadual e municipal. O autor do projeto age deliberadamente neste sentido:

(...) Considerando, entre as competências do Conselho Deliberativo, a compatibilização de recursos, a fixação de diretrizes, o acompanhamento da execução do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, a coordenação e o controle de funções públicas de interesse comum, cabe aos seus membros, precipuamente, maior integração com os Municípios que são afetados por suas deliberações. Nessa perspectiva, deve-se garantir maior número de representantes dos Municípios, e os Vereadores, que são, por excelência, representantes da vontade dos seus eleitores, devem participar desse

colégio. [Justificação do PLC, Diário do Legislativo, 27 de maio de 2011].

A criação de uma agência de desenvolvimento com caráter técnico e executivo como parte do arranjo institucional é uma exigência que consta do art. 46 da Constituição Estadual. A Agência RMBH foi criada pela Lei Complementar nº 106 de 2009, na forma de autarquia territorial e especial, para fins de planejamento, assessoramento e regulação urbana, viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da região e apoio à execução de funções públicas de interesse comum.

Apenas um prefeito associou a atuação da Agência RMBH às FPICs. As expectativas dos prefeitos quanto à atuação da Agência RMBH resultaram em respostas bastante dispersas. Uma concentração pode ser observada em quase um quarto de respostas que explicita a expectativa dos prefeitos de maior aproximação da Agência com os municípios (24,2%): “(...) eu acho que a Agência deveria se reunir com um grupo de prefeitos de acordo com o seu tamanho: - Escuta aqui, o que você acha que a gente pode fazer?”. Há, ainda, uma concentração de respostas em torno de aspectos como resultados mais concretos, ações práticas, maior agilidade e mais atuação (12,1%): “expectativa sempre existe. A gente espera é que tenha mais resultado concreto para não ficar só na expectativa. (...)”. Cerca de nove por cento das respostas (9,1%) apontam para o papel de apoio técnico e assessoramento aos municípios e o mesmo percentual remete à falta de expectativa por parte de alguns prefeitos.

#### **4. A percepção dos prefeitos: os instrumentos de planejamento**

Pela Lei Complementar nº 88 de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana em Minas Gerais e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, são instrumentos do planejamento metropolitano:

- I - o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
- II - o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi contratado pela Sedru em meados de 2009 e entregue ao Governo do Estado no final de 2010. Ele foi elaborado por uma equipe coordenada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas (FACE), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com participação de professores e alunos de pós-graduação e graduação de várias de suas unidades e departamentos. Participaram da equipe, ainda,

professores e pesquisadores do Observatório de Políticas Urbanas (OPUR) , da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), e da Escola de Design da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG). Participaram voluntariamente especialistas nas áreas de planejamento urbano e de transportes e outras áreas afeitas.

O processo de mobilização social para elaboração do PDDI envolveu, segundo dados da Sedru, 610 organismos e/ou entidades, sendo 61 do poder público estadual, 241 do poder público municipal (Executivo e Legislativo, sendo 55 vereadores) e 308 participantes da sociedade civil organizada: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias, entre outros. Foram realizadas 15 oficinas e três seminários.

Se por um lado a mobilização social foi bastante efetiva, por outro a articulação política deixou a desejar. Mais da metade dos prefeitos entrevistados (58,1%) afirmou ter participado de alguma reunião do PDDI; 38,7% deles não participaram de nenhuma reunião e 3,2% das respostas foram desconsideradas. Contudo, a maioria (64,5%) não soube apontar qualquer proposta advinda do plano.

Há uma correspondência entre os prefeitos que não participaram de qualquer reunião do PDDI e sua falta de conhecimento sobre as propostas constantes do plano (Tabela 5). Dentre os 58,1% que participaram de alguma reunião do PDDI, 61,1% deles souberam apontar pelo menos uma proposta do plano e 38,9% não souberam citar nenhuma proposta oriunda do plano. Este último grupo participou das oficinas sem, contudo, introjetar o conteúdo desta agenda.

Independente de conhecer ou não as propostas do plano, a maioria dos prefeitos (71,%) acredita que a sua implementação contribuirá para a melhoria da RMBH. Postula o Prefeito 24: “eu não tenho dúvida disso. A implementação trará benefícios. A não implementação trará o caos.” Podemos interpretar respostas dessa ordem como uma confiança no planejamento. Tanto que, ao serem consultados sobre como os recursos do Fundo de Desenvolvimento deveriam ser aplicados, um quarto deles ao invés de formular novas propostas referendou a sua utilização na contratação do PDDI.

Tabela 5: Cruzamento de dados sobre a participação dos prefeitos em pelo menos uma reunião do PDDI e sua lembrança de alguma proposta citada no PDDI .

Participação nas reuniões do PDDI (%)	Conhecimento acerca das propostas do PDDI (%)	
	Soube citar uma proposta	Não soube citar nenhuma proposta
Participou de pelo menos uma reunião	35,5	22,6

Não participou de nenhuma reunião	0	38,7
Outro	0	3,2
Total	35,5	64,5

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa “O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos”. 2012.

Apenas um pequeno rol de prefeitos (6,5%) não tem a expectativa de que o plano contribua para a melhoria da RMBH e 22,5% das respostas foram agrupadas na categoria “outros”. Esta categoria inclui a resposta “não sei”, respostas confusas e pouco objetivas e mesmo situações em que a pergunta não foi formulada. O Prefeito 28, por exemplo, foi prudente em sua resposta: “eu não conheço o plano, não dá para responder”.

A destinação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte é decidida pelo Conselho de Desenvolvimento da RMBH e ratificada pela Assembleia Metropolitana. Metade dos recursos aportados é oriunda do orçamento estadual e o restante é dividido entre os 34 municípios, na razão de sua receita líquida. Em 2011, contribuíram com recursos para o fundo 21 municípios, o que somou R\$ 959.461,00 acrescidos de R\$ 1.000.000,00 aportado pelo estado. Em 2012, a base de cálculo do fundo foi ampliada para R\$ 5.000.000,00. Todavia, neste ano de eleições municipais, apenas 14 municípios aportaram recursos, totalizando um montante de R\$ 1.866.857,09 (sem computar a parte do Estado).

Cerca de sessenta por cento dos prefeitos (61,3%) sabe dizer se o seu município aporta ou não recursos no fundo, sendo que destes 54,8% contribuem e 6,5% não contribuem. Um grupo de 22,6% se enganou em relação a esta resposta, afirmando que o município contribui, quando de fato não contribui ou vice-versa. Neste caso, apenas um dos respondentes havia assumido a prefeitura no ano de 2011, o que justifica a sua falta de conhecimento. Os 16,1% restantes não souberam responder se a prefeitura destina ou não recursos ao Fundo de Desenvolvimento da RMBH.

As justificativas alegadas pelos prefeitos para o fato de contribuírem com o fundo são pragmáticas, como era de se esperar. Na tabela que se segue não foram consideradas as justificativas dos prefeitos que se equivocaram com esta resposta (Tabela 6). A principal motivação é o fato dos prefeitos concordarem com o modelo institucional ou com as ações em andamento, a exemplo do argumento do Prefeito 31 “olha, é uma demonstração de que a gente acredita no modelo, acredita no instrumento, acredita que os recursos estão sendo bem

utilizados. Não tem nenhuma motivação. A motivação é de boa vontade no sentido mais amplo. A governança é boa”. O segundo motivo para que os municípios contribuam é a expectativa de retorno ou o sentimento de que a contribuição enseje o direito à intervenção nas decisões: “A gente contribui é basicamente procurando ter um aporte técnico-operacional para demandar algumas decisões aqui dentro do município. Para colocar em sequência algumas decisões”.

Tabela 6: Justificativas dos prefeitos para o aporte de recursos no Fundo de Desenvolvimento da RMBH.

Motivação para aportar recursos no Fundo	Prefeitos que contribuem para o fundo	
	Abs.	%
Por concordar com o modelo/ com as ações em curso.	7	41,2
Por uma expectativa de retorno	5	29,4
Por obrigação legal	3	17,6
Por medo de perseguição	1	5,9
O município contribuiu até 2011, mas deixará de fazê-lo	1	5,9
TOTAL	17	100

Fonte: Agência RMBH. Observatório de Políticas Metropolitanas. Pesquisa O Arranjo Institucional da RMBH: a avaliação dos prefeitos. 2012.

Grande parte dos prefeitos (48,4%) não sabe como vêm sendo aplicados os recursos do fundo. A maioria daqueles que soube responder a esta pergunta se reportou aos gastos com o PDDI. O Prefeito 12 respondeu: “sabemos, sabemos com o que tá sendo gasto dinheiro do fundo, sabemos, uai. Nessa confecção, nessa contratação que houve do desenvolvimento que tá sendo feito, até agora, do plano, né. A primeira coisa que tinha que ser feita era o plano mesmo. Sem o planejamento, você não consegue fazer nada. (...)”. Os prefeitos cujas respostas foram consideradas erradas associaram os gastos do fundo com o custeio da Agência RMBH. Vale a ressalva de que o custeio da Agência advém de recursos do tesouro estadual.

Um grupo de pouco mais de um quarto dos prefeitos deu sugestões dispersas para aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da RMBH. Estas respostas têm em comum o fato de remeterem aos problemas locais que afetam os municípios, a exemplo de saúde, educação, moradia, máquinas para estradas e outras.



Um quarto das respostas não chega a formular uma sugestão, mas acaba por endossar os gastos realizados com o PDDI. Quase um quinto das respostas (18,8%) são propostas de gastos com planejamento, estudos e projetos. Pouco mais de 10% das respostas (12,5%) são sugestões de que os recursos sejam utilizados em função das demandas dos municípios ou a partir de consultas aos prefeitos.

## **5. À guisa de finalização**

As conversas com os prefeitos reforçaram o sentimento de que o tema da região metropolitana não se caracteriza por uma alta centralidade em suas agendas.

Dos 30 prefeitos consultados sobre a expressão Função Públicos de Interesse Comum, justificativa constitucional para a institucionalização das regiões metropolitanas, apenas um soube dar um exemplo correto. Os demais ou assumiram que desconheciam a expressão ou se perderam na tentativa de conceituar.

A maioria dos prefeitos enxerga de forma positiva a participação do Estado no arranjo institucional da RMBH, consideram importantes as decisões tomadas no âmbito do Conselho e da Assembleia, mas são pouco participativos. O esforço de coordenação do Estado tem sido mais alto que o esforço de cooperação dos Municípios.

Segundo Garzon (2009: 52), o pertencimento a uma região metropolitana parece ser visto por municípios de alguns estados brasileiros como uma oportunidade de se auferir benefícios coletivos, sem que se tenha que arcar proporcionalmente com os custos. Isto seria uma explicação possível para o crescimento do número de regiões metropolitanas sem o surgimento de uma consciência metropolitana, que conduza a ações de defesa dos interesses dos grupos.

De qualquer forma, a maior parte dos prefeitos postula que a participação na RMBH é vantajosa para o município. As expectativas quanto à atuação da Agência RMBH resultaram em respostas bastante dispersas, mas predomina o desejo de maior aproximação com os municípios. Nas eleições de outubro de 2012, apenas 18,9% dos prefeitos da RMBH foram reeleitos. Ainda assim, a pesquisa serve como insumo para a Agência RMBH estreitar suas relações com os protagonistas da esfera local, partindo do pressuposto que expectativa de diálogo tende a se manter com a chegada dos novos prefeitos.

## **6. Referências**

ALVES, Alaôr Caffé. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*. Edição especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal. Setembro de 1998. [online]. Disponível: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes1.htm>>. Acessado 27 abril 2012.

KLINK, Jeroen (Org.). 2010. *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*, São Paulo, Annablume.

CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. 2010. *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver, The University of British Columbia; Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte, PUC Minas.

GARZON, Sol. 2009. *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles.

MACHADO, Gustavo Gomes. 2009. *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte, PUCMG.

RESCHILIAN, Paulo Romano. 2012. *A metropolização como perspectiva de desenvolvimento regional: um debate necessário*. [CDROM]. I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Rio de Janeiro, agosto de 2012.