



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017

## **Experiências de gestão e governança metropolitanas pós-Constituição Federal de 1988**

**Management and governance metropolitan experiences post 1988 Brazilian Constitution**

*Cid Blanco Jr, Consorcio Quanta Lerner,  
cidblanco@uol.com.br*

*Arquiteto e urbanista, com 16 anos de experiência em instituições governamentais no nível local e nacional e mais de cinco anos de experiência internacional, incluindo uma agência das Nações Unidas; atual Diretor de Projeto do PDUI da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.*

## Resumo

Consolidação do tema metropolitano no Brasil e sua estruturação após a promulgação da Constituição de 1988, por meio do relato de três experiências que ganharam destaque na conjuntura nacional nos últimos anos: o processo participativo na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, a elaboração da Carteira de Projetos Integrados do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista no Estado de São Paulo, e a reestruturação da Região Metropolitana de Salvador, Bahia.

**Palavras Chave:** governança, região metropolitana, planejamento metropolitano

## Abstract

Consolidation of the metropolitan theme in Brazil and its structuring after the promulgation of the 1988 Constitution, through the report of three experiences that have gained prominence in the national context in recent years: the participatory process in the elaboration of the Master Plan of Integrated Development of the Metropolitan Region of Belo Horizonte, Minas Gerais, the elaboration of the Integrated Projects Portfolio of the Action Plan of the Macrometropole Paulista in the State of São Paulo, and the restructuring of the Metropolitan Region of Salvador, Bahia.

**Keywords:** governance, metropolitan region, metropolitan planning

## INTRODUÇÃO

O tema metropolitano no Brasil esteve fora da agenda governamental por um tempo, especialmente nas duas últimas décadas. A euforia causada pela aprovação da nova Constituição em 1988, caracterizada por grande empoderamento do poder público local, fez com que os temas relativos à gestão e à colaboração intermunicipal, bem como a discussão sobre um território que se estende para além das fronteiras de um município, fossem temporariamente deixados de lado, porém nunca esquecidos.

Os mais de 25 anos que separam a promulgação da nova Constituição e a aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) fizeram com que o tema metropolitano recebesse diversos tratamentos, desde o desaparecimento de instâncias de planejamento e gestão até a estruturação e a aprovação de planos participativos, que ajudaram na construção do perfil de um novo cidadão que aprendeu a se ver como metropolitano.

Esse artigo visa relatar de forma sucinta a consolidação do tema metropolitano no Brasil e sua estruturação após a promulgação da Constituição de 1988, apresentando três experiências que ganharam destaque na conjuntura nacional nos últimos anos: o processo participativo na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Minas Gerais), a elaboração da Carteira de Projetos Integrados do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista no Estado de São Paulo, e a reestruturação da Região Metropolitana de Salvador (Bahia).

## ANTES, DURANTE E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

**É** interessante como geralmente o tema metropolitano no Brasil é abordado a partir da criação das primeiras regiões metropolitanas nos anos 1970. Ora, quem imaginaria que em 1937, quando menos de 30% da população brasileira era urbana, o texto constitucional faria menção à possibilidade de municípios se organizarem para melhor prestar serviços públicos?

Está no Art. 29 da Constituição, mas é claro que em plena ditadura do Estado Novo (1937-1945) isso nunca saiu do papel e a Constituição de 1946 nem tocou no tema, deixando a regulação desses agrupamentos a cargo das constituições estaduais, que assim o fizeram. Segundo Serrano (2009), grande parte dos Estados brasileiros possuía em suas constituições a possibilidade da formação de agrupamentos de municípios para incentivar o desenvolvimento ou prestar melhores serviços públicos, fato que em nível nacional somente foi regulamentado novamente em 1967. De forma centralizadora, a nova Constituição e a Emenda Constitucional de 1969 apontaram que o estabelecimento de regiões metropolitanas no Brasil era de responsabilidade do Governo Federal, que poderia constituir-las com municípios que fizessem parte da mesma comunidade socioeconômica, para fins da realização de serviços comuns<sup>1</sup>.

A troca do modelo econômico exportador agrícola pelo urbano industrial no pós 2ª Guerra Mundial (1939-1945) levou a uma rápida urbanização de nossas cidades e na década de 1970, em pleno “milagre econômico”, a população brasileira já era quase 60% urbana e cinco capitais ultrapassavam um milhão de habitantes, conformando um único território contiguamente urbanizado com os municípios de seus entornos imediatos.

A criação efetiva das primeiras regiões metropolitanas no Brasil ocorreu nessa época, em pleno regime militar (1964-1985), como parte da política nacional de desenvolvimento urbano. Estabelecidas por meio de leis complementares federais, entre 1973<sup>2</sup> e 1974<sup>3</sup> foram criadas nove regiões metropolitanas, incluindo as principais capitais dos Estados brasileiros e suas áreas diretas de influência. Nesse contexto, a gestão metropolitana ficou a cargo dos governos estaduais, responsáveis pelas competências técnica e financeira dos novos órgãos metropolitanos criados, ignorando totalmente experiências embrionárias de gestão compartilhada que estavam em curso em alguns Estados.

O modelo de desenvolvimento autoritário e centralizador do Governo Federal, característico da ditadura vigente no período, priorizou a prestação de serviços públicos comuns e o ordenamento urbano, garantindo recursos para as regiões metropolitanas com a condição de que planos de desenvolvimento metropolitano integrado fossem elaborados. Vários projetos, especialmente nas áreas de saneamento básico e transporte foram viabilizados nos anos subsequentes. Esse fluxo de suporte ao modelo de desenvolvimento industrial metropolitano seria interrompido com a crise econômica dos anos 1980 e com o processo de redemocratização do país, que resultou na instalação de uma nova assembleia constituinte (Azevedo & Mares Guia, 2000; 2004).

A Constituição Federal de 1988 trouxe mudanças no pacto federativo brasileiro, dando autonomia para os municípios, com o aprimoramento de suas competências e o poder de auto-organização. Sobre o tema metropolitano, em seu Art. 25, § 3º, a Carta Magna passou para os Estados a

<sup>1</sup> Art. 157 § 10º da Constituição de 1967, e Art. 164 da Emenda Constitucional nº 1 de 1969.

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 14, de 08 de junho de 1973 criou as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Belém, Recife, Salvador, Curitiba e Fortaleza.

<sup>3</sup> Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

responsabilidade pela criação de regiões metropolitanas e novas formas de aglomeração de municípios:

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

A alteração da competência na criação de regiões metropolitanas não mudou o modus operandi da gestão criado durante o regime militar e os governos estaduais continuaram responsáveis técnica e financeiramente pelas instituições criadas para gerir as metrópoles, com maior ou menor participação municipal. Entretanto, a nova Constituição municipalista esvaziou a importância da gestão do território metropolitano e do papel dos governos estaduais no planejamento regional, devido às novas atribuições assumidas pelos municípios e por tratar do tema superficialmente.

A adoção de uma política neoliberal em nível nacional nos anos 1990, com a reestruturação das organizações públicas visando à consolidação de um Estado mínimo, associada a forte crise fiscal dos governos estaduais, causou o desmonte das instituições metropolitanas, que perderam espaço e importância, dando lugar a organizações simplesmente burocráticas desprovidas de papel no planejamento e na gestão do território metropolitano.

Entretanto, a partir dos anos 2000, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a criação do Ministério das Cidades (2003), a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e a Campanha Plano Diretor Participativo (2005-2006)<sup>4</sup>, o tema metropolitano voltou a cena, pois os problemas de muitos municípios no país já não podiam mais ser resolvidos isoladamente. Além disso, a definição de regiões metropolitanas como critério de programas federais, em especial o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007), fez “brotar” novas regiões no Brasil, sem que um debate estruturado sobre o tema fosse estabelecido.

De acordo com Royer (2015), infelizmente os critérios técnicos e geográficos para a criação dessas regiões metropolitanas não foram iguais nos diferentes Estados, dando origem a várias versões sobre o mesmo tema, indo desde Estados se auto instituindo uma grande região metropolitana (Santa Catarina), passando por regiões compostas por um único município (Manaus), ou até mesmo uma única região metropolitana formada por 39 municípios (São Paulo).

Do ponto de vista da gestão e do planejamento metropolitanos, o crescimento do número de regiões não foi acompanhado de uma retomada da estruturação de novos órgãos ou da reestruturação dos já existentes na mesma proporção. Segundo estudo recente do Banco Mundial<sup>5</sup>, esse fato é comprovado pela ausência de aprofundamento do tema em grande parte das constituições estaduais, que apenas fazem menção às regiões metropolitanas, sem estabelecer objetivos ou detalhar o assunto.

O tema metropolitano voltaria a ser debatido com mais intensidade a partir de 2013, com a retomada do debate do projeto de lei do Estatuto da Metrópole (PL 2.460/2004) e com a divulgação da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade sobre a titularidade do serviço de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (ADI nº 1.842/2013). De acordo com o STF, a titularidade dos

<sup>4</sup> Coordenada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades para incentivar municípios com mais de 20 mil habitantes a desenvolver seus Planos Diretores no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

<sup>5</sup> Campanaro, Klink & Freire, 2015.

serviços comuns deve pertencer ao “colegiado formado pelos Municípios e pelo Estado federado”, sendo que “a participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. (Almeida, 2013)<sup>6</sup>.

Para fechar esse novo panorama com “chave de ouro”, uma Proposta de Emenda a Constituição<sup>7</sup> foi apresentada em 2014, com alterações no artigo da Política Urbana incluindo o tema metropolitano, e em pouco mais de um ano, o Estatuto da Metrópole, em tramitação há mais de 10 anos, foi revisto, debatido, aprovado e promulgado em janeiro de 2015, trazendo novas obrigações e estabelecendo prazos, não necessariamente alinhado com a ADI ou a PEC.

O Estatuto da Metrópole prevê, entre outras coisas, a elaboração de Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) até janeiro de 2018, a organização de arranjos institucionais intergovernamentais que viabilizem a governança metropolitana, além da efetivação de instrumentos urbanísticos, sem garantir uma fonte de recursos federais de suporte ao tema. Muitas dúvidas ainda estão sem respostas após mais de um ano de sua promulgação e Estados e municípios vem trabalhando para conseguir atender os prazos e obrigações estabelecidas.

Atualmente, segundo o Observatório das Metrópoles (2015), existem no Brasil 71 regiões metropolitanas, 3 RIDE's (Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico) e 4 aglomerações urbanas, totalizando 78 unidades territoriais urbanas legalmente institucionalizadas, compostas por 1308 municípios, onde vivem mais de 100 milhões de pessoas (50,4% da população), em 13% do território nacional, produzindo 60% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

É nesse contexto que serão apresentados os exemplos a seguir, que ganharam destaque no período pós-Constituição de 1988, especialmente nos últimos dez anos.

## **GESTÃO E GOVERNANÇA METROPOLITANAS PÓS 1988: OS CASOS DE MINAS GERAIS, SÃO PAULO E BAHIA**

**A** pós a promulgação da Nova Constituição, quando os órgãos metropolitanos passaram a depender da boa vontade de cada governante estadual para sobreviver, rebaixados à segundo plano ou até mesmo extintos, no final da década de 1990 surgiu um novo movimento de discussão dos temas metropolitanos, uma vez que não era mais possível resolver problemas como gestão hídrica, transporte ou lixo isoladamente nas grandes metrópoles brasileiras.

Nesse contexto, a partir de 2004, o Governo do Estado de Minas Gerais começou um importante processo de reestruturação da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)<sup>8</sup>, terceira maior do país com quase 6 milhões de habitantes, aprovando as alterações legislativas necessárias para a adequação do sistema legal estadual à nova Constituição, uma vez que a região havia sido criada pelo Governo Federal (Mencio, 2013). Além de um meticuloso processo de readequação legislativa, os anos seguintes foram de estruturação da Agência e do Fundo de Desenvolvimento

<sup>6</sup> A ADI nº 1.842 será mais detalhada na apresentação da experiência baiana.

<sup>7</sup> PEC nº 13 de 2014, inclui Arts. 18-A e 159-A e altera o Art. 182 da Constituição para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

<sup>8</sup> Resultando na aprovação das Leis Complementares Estaduais nº 88 e 89 de 12 de janeiro de 2006, que dispõem sobre a instituição e gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Metropolitano, responsáveis pela gestão e pelo financiamento da RMBH, além da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo, instrumentos de governança que pela primeira vez incorporaram a sociedade civil organizada e os poderes legislativos estadual e municipal ao processo.

Apesar das inovações na governança, o que mais destacou a reestruturação da gestão da RMBH foi o processo participativo na construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) ou Plano Metropolitano, desenvolvido a partir da cooperação técnica estabelecida entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG) com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU).

O PDDI teve como premissa principal a participação da sociedade civil em sua elaboração. O processo de participação popular teve início em 2009 e foi dividido em três ciclos de debates políticos, contando com a presença de representantes dos poderes públicos estadual e municipal, da sociedade civil e da equipe técnica das universidades parceiras. Cada ciclo foi composto de cinco oficinas públicas realizadas em diferentes cidades da RMBH, que culminavam num Seminário Estruturador do Plano. Nos dois primeiros ciclos, os municípios foram organizados de maneira regionalizada, em microrregiões, de acordo com sua localização geográfica, existência de consórcios ou outras formas de articulação e identidade intermunicipal.

O primeiro ciclo de debates buscou construir um diagnóstico participativo sobre a RMBH e informar a sociedade civil sobre o processo de construção e evolução da região desde sua criação até o Plano Metropolitano, apresentando seus objetivos, pressupostos, diretrizes e temas. As oficinas foram desenvolvidas com a utilização de dinâmicas participativas de sensibilização e mobilização da população, e foram complementadas por três encontros abertos e uma conferência internacional para discutir o PDDI sob a ótica econômica, social e ambiental. Todos esses eventos culminaram no 1º Seminário Estruturador, que permitiu consolidar o diagnóstico da RMBH e deu início ao segundo ciclo do processo participativo do Plano, que foi a elaboração de propostas.

Nesse processo consultivo foram debatidas proposições elaboradas com base em estudos técnicos realizados pelas universidades e em informações coletadas nas oficinas públicas até então realizadas, agrupadas nos quatro eixos temáticos do PDDI (acessibilidade, sustentabilidade, segurança e urbanidade). O 2º Seminário Estruturador propôs políticas, programas e projetos que integrariam o Plano Metropolitano.

Já o terceiro e último ciclo foi integralmente realizado em Belo Horizonte, com o objetivo de tratar de temas específicos, encerrando as discussões de propostas e culminando, em 2010, na apresentação de 28 políticas, divididas em programas, projetos e ações para o planejamento sustentável e integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

No total, durante todo o processo de elaboração do PDDI, foram realizadas duas oficinas de integração regional, um seminário técnico de planejamento metropolitano, 25 oficinas públicas, 3 Encontros Temáticos e 3 Seminários Estruturadores para consolidação do diagnóstico, das propostas e apresentação técnica do Plano Metropolitano.

Não é meu objetivo aqui, com essa breve descrição do processo participativo do Plano Metropolitano da RMBH, avaliar o nível ou a qualidade da participação popular durante o processo, nem me aprofundar no perfil dos participantes, mas sim destacar uma estratégia nunca antes realizada na elaboração de um plano metropolitano, onde governos, sociedade civil e

academia trabalharam juntos<sup>9</sup>. Após 18 meses de trabalho, com a participação de mais de 3.200 pessoas num intenso processo participativo que levou a formação da Frente pela Cidadania Metropolitana, o PDDI/RMBH foi aprovado pelo Conselho Metropolitano, referendado pela Assembleia Metropolitana e lançado oficialmente pelo Governador do Estado de Minas Gerais (Tonucci Filho, 2012 apud Velloso & Wojciechowski, 2015).

A proposta de construção participativa do Plano - do diagnóstico até a definição de programas e projetos - a distribuição das oficinas públicas nos diversos municípios da RMBH, a busca pela consciência metropolitana e as diferentes dinâmicas participativas de mobilização da população, desenvolvidas pela equipe técnica das universidades e parceiros, resultaram num Plano com forte legitimidade sociopolítica, bem diferente de outros processos em curso no país, num momento em que nenhuma outra região metropolitana estava planejando ou se estruturando para isso.

O Estado de São Paulo, próximo exemplo, iniciou o processo de reestruturação da gestão metropolitana apenas em 2011, quando foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 1.139, que criava a Região Metropolitana de São Paulo à luz da Constituição de 1988, seguida de outros instrumentos legais que institucionalizaram os demais territórios existentes no Estado (Mencio, 2013).

Juntos, esses territórios somam 172 municípios, onde vivem mais de 30 milhões de pessoas - 74% da população do Estado - divididas em cinco Regiões Metropolitanas (São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte e Sorocaba), duas Aglomerações Urbanas (Jundiaí e Piracicaba) e uma Unidade Regional (Bragantina). Todas juntas formam a Macrometrópole Paulista (MMP), região definida após estudos realizados em 2010 pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA (EMPLASA) em parceria com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), e que concentra alguns dos principais centros de riqueza e produção de conhecimento do país, ao mesmo tempo em que abriga contradições sociais, urbanas e ambientais.

A estrutura de governança metropolitana de São Paulo é liderada pelo próprio Governador, tendo a EMLASA, vinculada à Casa Civil, como braço operacional e responsável pelo planejamento e cada entidade territorial possui uma agência de planejamento metropolitano vinculada à EMLASA.

Ainda em 2011 foi estabelecido que a MMP seria o território prioritário das ações de planejamento metropolitano do Governo do Estado de São Paulo (GESP), decisão que resultou na elaboração do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), uma ferramenta de planejamento de longo prazo (2013-2040), orientando a formulação e a implementação de políticas públicas e ações do governo nesse território. O PAM buscou identificar e propor soluções para os gargalos logísticos e de infraestrutura existentes entre as regiões metropolitanas de modo a articulá-las, destacando ainda mais o Estado de São Paulo nos mercados nacional e mundial.

Em março de 2012, com uma videoconferência entre o Governador, os secretários estaduais da Câmara Metropolitana de Desenvolvimento e os prefeitos dos municípios da Macrometrópole Paulista, iniciaram-se os trabalhos do PAM. Para o desenvolvimento do Plano foram estabelecidos dois tipos de vetores de desenvolvimento: um territorial e outro sistêmico. Os vetores territoriais são seis e abrangem diferentes áreas da MMP, integrando muitas vezes dentro do mesmo território, mais de uma região metropolitana ou aglomeração urbana. Já os vetores sistêmicos são:

<sup>9</sup> Sobre processo de participação da sociedade civil no PDDI/RMBH, vide Velloso & Wojciechowski, 2015.

(i) recursos hídricos, (ii) desenvolvimento ambiental, e (iii) inovação tecnológica, qualificação da mão de obra e gestão fiscal.

Após a videoconferência foi formado o Grupo de Trabalho do PAM - GT PAM, grupo técnico de especialistas composto de 14 secretarias e 22 órgãos ou empresas estaduais a elas vinculadas, responsável pela elaboração de uma lista de ações estratégicas, que foi chamada de Carteira de Projetos.

A Carteira de Projetos Integrados do PAM estabeleceu uma hierarquia entre os projetos prioritários identificados pelo GT PAM para responder aos desafios de desenvolvimento da Macrometrópole, a partir de três eixos estratégicos: (i) conectividade territorial e competitividade econômica; (ii) coesão territorial e urbanização inclusiva e; (iii) governança metropolitana. Ela foi o resultado de um esforço conjunto de diversos setores do GESP na construção de uma plataforma única de ações para MMP.

Durante o processo de elaboração da Carteira no GT PAM ficou evidente a importância da integração entre as diferentes instâncias do Governo no processo de planejamento metropolitano e a necessidade de articulação desses atores, pois foram discutidas internamente sobreposições de projetos que estavam sendo propostos por diferentes setores, sem que houvesse anteriormente algum tipo de consulta ou interação. Foi possível também avaliar problemas e limitações de propostas que muitas vezes seriam inviabilizadas na sua execução, devido ao desconhecimento de outras. Para completar esse processo, também ficou clara a necessidade de consulta aos municípios, já que uma rodada de seminários com os governos locais, no final do ano de 2013, resultou na revisão ou adaptação de alguns projetos, para que se integrassem a ações previstas ou em execução pelos próprios municípios.

No final foram definidos 145 projetos e cerca de 70 ações para a Carteira de Projetos, distribuídos nos seis vetores territoriais. Os projetos foram hierarquizados, sequenciados, precificados e agrupados segundo sua implantação no curto, médio e longo prazos. Ademais, possíveis fontes de recursos para sua execução foram identificadas (nacional, estadual ou municipais), bem como o modelo de negócios e os atores necessários para sua realização (público ou privado), e com base no nível de investimento do GESP nos últimos anos, os recursos necessários para a execução das obras foram distribuídos e integrados nos Plano Plurianuais (PPAs) até 2040, permitindo também o planejamento financeiro do Estado. Muitas ações estão distribuídas em mais de um vetor e um terço do total dos projetos já possui recursos ou está em fase de implantação no momento.

Uma vez definida a Carteira, foram realizados cinco seminários regionais para apresentação e debate dos projetos com os setores público e privado, sindicatos patronais, academia e sociedade civil organizada, além de uma reunião com órgãos do Governo Federal. Uma segunda rodada de reuniões temáticas foi realizada, integrando os diferentes níveis de governo e os atores da sociedade para debater os projetos da Carteira referentes a portos, aeroportos, rodovias e ferrovias (São Paulo, 2014).

A proposta de participação realizada no processo de elaboração do PAM teve um papel mais informativo do que consultivo, além de uma escala reduzida, levando em conta o tamanho da região. Entretanto, esse processo - com o GT PAM, as reuniões com prefeitos, o Governo Federal e os seminários regionais - não deve ser desconsiderado, pois tanto a informação compartilhada, como a coletada foi de extrema importância na elaboração do Plano e da Carteira. Além disso, permitiu a integração entre órgãos do governo que nunca tinham trabalhado juntos e a interação entre os participantes dos diferentes setores da sociedade e a coordenação do processo.

O PAM, com sua Carteira de Projetos Integrados, é um avanço no processo de construção do planejamento metropolitano e do desenvolvimento regional, pois trabalha com a escala estadual e se propõe a integrar e articular a planificação das regiões metropolitanas existentes no mesmo Estado, sendo caso único no Brasil. O grande destaque no caso de São Paulo não foi o processo, mas sim o produto final, um plano de longo prazo de integração das regiões metropolitanas do Estado, composto de uma lista de projetos estratégicos acordada entre os diferentes atores e planejada financeiramente para ser executada até 2040. O maior entrave na implementação PAM será sua governança, extremamente centrada na figura do Governador, mas isso é tema para outro texto.

Por fim, o mais recente dos três casos, trata da reorganização da Região Metropolitana de Salvador, ocorrida em 2014, para adequação à Constituição de 1988. O processo, coordenado pelo Governo do Estado da Bahia, distinto dos demais apresentados, ocorreu durante as discussões finais do projeto de lei do Estatuto da Metrópole, cujo relator foi o deputado federal baiano do Partido dos Trabalhadores Zezéu Ribeiro (1949-2015), e foi o primeiro após o Acórdão do STF referente ao Rio de Janeiro. Desse modo, podemos considerar que o exemplo baiano é o que mais teve oportunidades de se ajustar às recentes alterações legislativas sobre o tema metropolitano.

A Região Metropolitana de Salvador (RMS) integra a lista de regiões criadas em 1973 e teve sua composição alterada no decorrer dos anos, com a inclusão de novos integrantes, chegando em 2008 a um total de 13 municípios e cerca de 4 milhões de habitantes, sendo a sétima maior do país.

Para melhor compreender a proposta, é importante destacar três pontos da ADI nº 1.842 que foram considerados na reestruturação da RMS: (i) os municípios integrantes de região metropolitana devem exercer suas competências por meio de órgão metropolitano; (ii) uma região metropolitana deve ser dirigida obrigatoriamente por um conselho, com participação de todos os municípios que a integram; (iii) é considerado inconstitucional qualquer arranjo de governança que implique em controle do órgão metropolitano pelo Estado ou qualquer outro ente da Federação.

Sendo assim, a estrutura de governança proposta para a RMS, aprovada em 2014 pela Lei Complementar Estadual nº 41, criou a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador (EM), instituição de direito público interfederativa, ou seja, uma autarquia intergovernamental, onde participam compulsoriamente os entes que a integram<sup>10</sup>. Sua estrutura de governança é composta de quatro níveis: (i) o Colegiado Metropolitano, (ii) o Comitê Técnico; (iii) o Conselho Participativo; e (iv) o Secretário-Geral (RIBEIRO, 2014).

O Colegiado Metropolitano é a instância máxima da Entidade, composta pelo Governador e os 13 prefeitos. As deliberações apenas podem ocorrer com a presença dos representantes dos entes metropolitanos que somem a maioria absoluta do número total de votos, que é cem. A composição dos votos foi definida de maneira proporcional à população de cada ente, assegurado a cada município ao menos um voto, sendo que o Estado tem o mesmo número de votos que o município de maior população, que é Salvador. Esse fato garante que o Estado não obtenha maioria nas votações e nem seja o único responsável pelas definições dos temas de interesse comum. Essa estrutura é responsável pelo Sistema de Planejamento Metropolitano, que inclui o planejamento metropolitano, os planos setoriais metropolitanos e locais.

<sup>10</sup> Lei Complementar Estadual nº 41 de 13 de junho de 2014 e Decreto nº 15.244 de 10 de julho de 2014, que estabelece o regimento interno provisório da EM.

Já o Secretário Geral é o representante legal da EM, responsável por executar as deliberações do Colegiado Metropolitano, que o elege dentre os integrantes do Comitê Técnico, instância composta por 3 técnicos indicados pelo Estado, 3 indicados pela Prefeitura de Salvador e 1 indicado por cada uma das demais prefeituras.

É no Comitê Técnico que são previamente analisadas as questões que integram a pauta das reuniões do Colegiado e que são organizadas as Câmaras Técnicas para análise de temas específicos, nas quais poderá haver participação de técnicos de outras entidades, públicas ou privadas, e de representantes da sociedade civil. O Secretário Geral preside o Comitê e tem direito a participar sem voto das reuniões do Colegiado. Desse modo, o responsável pela coordenação e implantação das decisões da instância deliberativa pode ser um representante de qualquer um dos integrantes da RMS, além de ser alguém ligado ao corpo técnico, com legitimidade e interlocução direta com todos os integrantes.

Para completar a estrutura, o Conselho Participativo é composto por 30 representantes, sendo 14 escolhidos pelos legislativos dos entes metropolitanos e 16 escolhidos pelo Colegiado, dentre as entidades da sociedade civil que demonstrem interesse em participar. Seu papel é elaborar propostas para análise das outras instâncias da EM, apreciar temas relevantes antes da deliberação do Colegiado, propor Grupos de Trabalho e convocar audiências e consultas públicas sobre temas sujeitos a sua apreciação por decisão do Colegiado ou do Comitê Técnico.

O exemplo da Região Metropolitana de Salvador ainda não permite uma avaliação de resultados, já que sua implementação ocorreu apenas em 2015, após as eleições. Entretanto, sua reestruturação foi muito bem elaborada, analisando e considerando as definições previstas na ADI nº 1.842 e servindo de referência para as demais regiões metropolitanas do país.

A participação de representantes de todos os entes federados integrantes da RMS nas instâncias deliberativa, administrativa e técnica confirma o caráter intergovernamental da Entidade Metropolitana, de modo que podemos afirmar que o Governo do Estado não é o responsável pelas decisões das questões metropolitanas, conforme decidido pelo STF. Além disso, apesar do processo de seleção do Colegiado ser bem restritivo, por limitar a participação a entidades, seu papel é diverso e permite a ampliação do processo participativo ao garantir a convocação de audiência e consultas públicas, viabilizando a participação da sociedade civil em todo processo de discussão do planejamento e da gestão metropolitana.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os exemplos apresentados confirmam a prioridade que o tema metropolitano ganhou recentemente no Brasil - após alguns anos de esquecimento depois de 1988 - resultando em experiências bem sucedidas de planejamento, gestão ou governança metropolitanas. Ainda é cedo para avaliar a fundo os resultados das escolhas feitas em Minas Gerais, São Paulo e Bahia, porém a importância dada ao tema da participação dos municípios e da sociedade civil, o alto grau de elaboração dos planos e o detalhamento das estruturas de governança apontam que os objetivos propostos serão alcançados. Os resultados no futuro deverão gerar regiões metropolitanas com projetos estruturantes e estratégicos bem elaborados, com respeito às autonomias municipais e forte participação da sociedade civil. Isso é o que se espera nos próximos anos, quando todas as regiões metropolitanas do Brasil deverão preparar seus planos e rever suas estruturas de governança, atendendo os prazos estabelecidos pelo Estatuto da Metrôpole.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, F.C. O papel do Estado-membro no planejamento metropolitano diante do ordenamento jurídico urbanístico brasileiro. 2013. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP.

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

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

BAHIA, Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Entidade Metropolitana: Região Metropolitana de Salvador. 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca\\_metropolitana/160406\\_entidade\\_metropolitana\\_da\\_regiao\\_metropolitana\\_de\\_salvador.pdf](http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/160406_entidade_metropolitana_da_regiao_metropolitana_de_salvador.pdf)>

BRASIL, República Federativa do Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1937.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

CAMPANARO, A.; KLINK, J.; FREIRE, M. Relatório final. Washington, D.C.: World Bank Group, 2015.

FIRKOWSKI, O.L.C. Metrôpoles e Regiões Metropolitanas no Brasil: conciliação ou divórcio? In: FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K.C.B. (Eds.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

IBGE. Censo Demográfico 1940, 1960, 1970 e 2010. Brasília: IBGE

MENCIO, M. O Regime Jurídico do Plano Diretor das Regiões Metropolitanas. 2013. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Unidades Territoriais Urbanas no Brasil. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2015.

RIBEIRO, W.A. Bahia inova na gestão metropolitana. 2014. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI203412,81042-Bahia+inova+na+gestao+metropolitana>>

ROYER, L. O Estatuto da Metrópole e seu financiamento. 2015. Disponível em: <<http://observsp.wordpress.com/2015/03/24/oestatutodametropoleeseufinanciamento/>>

SÃO PAULO, Secretaria da Casa Civil. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: carteira de projetos do PAM. Vol. 4. São Paulo: EMPLASA, 2014.

SERRANO, P.E.A.P. O regime constitucional da região metropolitana. 2009. Tese de Doutorado. São Paulo: PUC/SP.

TONUCCI FILHO, J.B.M. Dois momentos do Planejamento Metropolitano em Belo Horizonte. Um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. 2012. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU/USP.

UFMG; PUCMINAS; UEMG. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH. Relatório Final. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <[http://www.rmbh.org.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=41&Itemid=30](http://www.rmbh.org.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=41&Itemid=30)>

VELLOSO, R.C.L.; WOJCIECHOWSKI, M.J. Processos participativos no planejamento da RMBH: perspectivas e desafios na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região

Metropolitana de Belo Horizonte. In: ANDRADE, L.T.; MENDONÇA, J.G.; DINIZ, A.M.A. Belo Horizonte: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: PUCMINAS, 2015.