

**PLANEJAMENTO E GESTÃO METROPOLITANA DE BELO
HORIZONTE: A CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA**

ANA CAROLINA UTSCH CORREA
UFMG
acutsch@gmail.com

[Digite texto]

1. O Arranjo Institucional da Região Metropolitana de Belo Horizonte

Os estudiosos da questão metropolitana (Azevedo e Mares Guia, 2000) (Machado, 2009) classificam em três fases a história do tema. A primeira fase se inicia no governo militar quando há a promulgação de legislação que estabelece as regiões metropolitanas no país. Em Minas Gerais, há atuação de um órgão estadual técnico, o Plambel, que justifica nomear essa primeira fase de “tecnocracia esclarecida”.

Em resposta à primeira fase, com a redemocratização segue-se uma fase de “retórica municipalista exacerbada” (Azevedo e Mares Guia, 2000, p.8), ainda sem conseguir estabelecer um equilíbrio entre os entes federativos na questão metropolitana. Essa resistência se expressou na Constituição Federal de 1988 (CF 88) que delegou aos estados legislar de modo flexível sobre o tema.

Esse segundo modelo não conseguiu responder adequadamente à questão metropolitana, supramunicipal, portanto segue-se a terceira fase de “recentralização”, atualmente vigente, em que há uma renegociação sobre os papéis do governo estadual e governos municipais em relação à RMBH. A partir dos anos 90 surgem novos arranjos institucionais, propondo formas de associação compulsórias entre municípios que enfrentam uma mesma realidade (gestão das bacias hidrográficas) ou voluntárias (parcerias entre municípios metropolitanos), permitindo que cada realidade componha seu próprio escopo de atuação. A legislação mineira estabelece um novo modelo compulsório em que restabelece os pesos da participação do governo estadual, municipal e da sociedade civil, inclusive, sobre a questão metropolitana.

O fenômeno das regiões metropolitanas surgiu com a intensificação do processo de urbanização. No Seminário do IAB de 1963, a questão metropolitana foi largamente debatida (Azevedo e Mares Guia, 2000), bem como no Seminário “Polos de Desenvolvimento”, ocorrido em 1966 no Recife (Davidovich, 2004, p.198), demonstrando como no meio acadêmico e de estudiosos sobre o tema, as metrópoles já estavam na pauta. Com o golpe militar, a questão metropolitana surgiu na Constituição Federal de 1967 e na Emenda Constitucional nº1 de 1969, sendo que em 1973, a Lei Complementar nº14 formalmente

[Digite texto]

instituiu as primeiras regiões metropolitanas: São Paulo, Belo Horizonte¹, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, e em 1974, Rio de Janeiro. As regiões metropolitanas (RMs) foram compreendidas como áreas conurbadas e se tornaram unidades de planejamento geridas pelo governo estadual. Contudo, havia um plano do governo federal com este projeto das RMs, de desenvolvimento regional e ocupação das áreas estratégicas do país, em tempos de preocupação com a ameaça comunista. Em Minas Gerais, o Plambel atuou com grande autonomia, sem necessidade de prestar contas aos Conselhos instituídos, e teve recursos garantidos em tempos de crescimento econômico e fontes de financiamento garantidas pelo governo federal. A atuação do órgão se centrou no uso do solo, no transporte e sistema viário. Contudo, com o tempo, a relação do Plambel com as prefeituras se desgastou, pois o papel do Plambel era de uma superprefeitura, comprometendo interesses locais. Buscando fazer frente à forte atuação estadual, em 1975 é criada a Associação dos Municípios da RMBH (Granbel), espaço de debates e decisões dos interesses municipais. Este ator metropolitano é fundamental na história da RMBH, pois superou todos os momentos de crise da questão metropolitana e ainda hoje atua na RMBH em consonância com o governo estadual. O Plambel foi extinto em 1996.

Entra-se na segunda fase, do “municipalismo exacerbado”, expresso na Constituição Federal de 1988 (CF 88), na qual o tema metropolitano parecia ir contra todo o entendimento à época da autonomia municipal. A CF 88 isenta em diferenciar atividades municipais - “serviço público de interesse local”- das supramunicipais - “funções públicas de interesse comum” (Machado, 2009), criando um vácuo sobre qual o escopo de atuação de um governo metropolitano. Um arranjo que concerte estes entes federativos, somado à dificuldade financeira e ainda à falta de definição de escopo de trabalho caracteriza a questão metropolitana como de alta complexidade técnica e de baixa centralidade política (Azevedo e Mares Guia, 2000).

¹ Na LC nº14/73, a RMBH era composta inicialmente pelos seguintes municípios: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.

[Digite texto]

A Constituição Mineira de 1989 contemplou a questão metropolitana delimitando o conceito de funções públicas de interesse comum,² estabelecendo os critérios para definir uma região metropolitana e definindo ainda qual deveria ser o arranjo de gestão metropolitana. Regulamentado pela Lei Complementar (LC) nº 26 de 1993, o arranjo metropolitano trouxe características ainda hoje presentes. Nesta legislação surge o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM), o Plano Diretor Metropolitano (PDM), o Plano Plurianual de Investimentos e o orçamento anual, como instrumentos da gestão metropolitana. No entanto, não chegaram a ser executados. Apesar da lei, sua efetivação não se deu por completo naquele momento. Criou-se a Assembleia Metropolitana (Ambel), em substituição ao Conselho Deliberativo e com funções que antes eram previstas ao Plambel, de modo a tornar este órgão cada vez mais fraco. Num tom pós-88, a Ambel era composta por todos os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) - prefeitos e vereadores, esses definidos por uma proporção da população municipal - e pelo estado, com um representante do Poder Executivo e um do Poder Legislativo. O peso municipal ficou equivalente, de modo que os três maiores municípios – Belo Horizonte, Contagem e Betim – juntamente ao estado, financiador das decisões, afastaram-se e assim, tornaram as reuniões espaçadas e inoperantes.

Somente em 2003 uma nova proposta de arranjo metropolitano foi retomada, atendendo às expectativas da Constituição Estadual de 1989. Neste ano, a Assembleia Legislativa realizou o Seminário sobre RMs, marcando o tema na agenda política estadual. O novo arranjo metropolitano é instituído pela Emenda Constitucional nº 65 de 2004, tendo o aprendizado passado sido incorporado, bem como aspectos da reforma urbana. A Emenda Constitucional é regulamentada pelas Leis Complementares nº 88 e 89 de 2006, que definem: a Assembleia Metropolitana, como órgão colegiado de decisão superior e com representação do estado e municípios; o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano como órgão colegiado e deliberativo, também de composição mista e com a novidade de ter dois assentos para a sociedade civil - seguindo orientações do Estatuto das Cidades de que a gestão metropolitana deve ser participativa; a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), com caráter técnico e executivo, formalizada como

2 No artigo 43 da Constituição Mineira, define-se função pública de interesse comum como a atividade ou serviço cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em outros Municípios integrantes da região metropolitana.

[Digite texto]

autarquia responsável pela condução dos instrumentos de gestão; o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI); e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). Estes dois últimos são instrumentos de gestão a serem coordenados pela Agência RMBH, que por sua vez está submetida às decisões das duas instâncias deliberativas de gestão compartilhada: Assembleia e Conselho Metropolitanos.

Este novo arranjo caracteriza a terceira fase da questão metropolitana, de “recentralização”, quando há uma renegociação dos papéis do governo estadual e governos municipais, garantindo um equilíbrio que volta a tornar interessante para os atores de maior capacidade de financiamento apostar na questão metropolitana. A dúvida é se houve um reequilíbrio de forças ou uma volta do peso estadual em detrimento do municipal. A discussão sobre a autonomia municipal será novamente um entrave? Machado (2009) conclui que a gestão metropolitana tem problemas explicados pelos custos de transação, ou seja, há um cálculo de quando é melhor cooperar e quando é melhor competir ou simplesmente, pegar carona no modelo. Essa perspectiva é coerente com os dilemas federativos envolvidos na questão metropolitana: há um equilíbrio mantido pela atuação forte do governo estadual, guiando os passos, contudo esse modelo somente faz sentido com o apoio de um mínimo de prefeituras metropolitanas e, entre estas, aquelas com maior poder de financiamento de políticas públicas. Essa questão será retomada na análise das entrevistas.

A Agência RMBH começa a existir a partir de 2009 e tem a função de ser agente executora, submetida às decisões do Conselho e da Assembleia Metropolitana. No que se refere ao FDM, seu valor deve ser acordado no Conselho Metropolitano e cabe a contribuição de 50% do valor por parte do governo estadual e os outros 50%, por todos os municípios, sendo o valor proporcional à receita corrente líquida de cada município, conforme definido pela Lei Complementar nº 88 de 2006. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi contratado em 2009, com recursos do FDM, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU) junto à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tendo o Cedeplar como coordenador, dada a expertise da instituição no tema de desenvolvimento regional. Houve ainda parceria com a Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG) - que ficou responsável pela discussão da institucionalidade das propostas - e da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – responsável pelo material visual do Plano e pelas produções de

[Digite texto]

mídia. Houve grande debate e participação social na elaboração do PDDI, contudo, o Seminário Final não ocorreu em 2010, como era previsto, devido a tensões internas ao governo, que questionou a metodologia de elaboração do Plano e seu conteúdo. A entrega oficial do Plano realizada pelo governador do Estado ocorreu em setembro de 2011³, num evento no Palácio Tiradentes, na Cidade Administrativa. Este atraso foi muito mal visto pela sociedade civil que ao longo de 2010 participou junto ao governo desta construção, e que depois viu o mesmo governo, desmobilizá-la. Por fim, vale ressaltar que enquanto a SEDRU coordenava a elaboração do Plano em 2010, a Agência RMBH atuava separadamente, muito mais por questões pessoais entre as chefias, do que de fato por haver pautas distintas. Na verdade, essa separação foi prejudicial para a construção da política metropolitana que estava nas ruas, com o PDDI. Além disso, o processo de ordenamento territorial possui duas atividades finalísticas complementares – a anuência prévia e a fiscalização do solo – sendo que a primeira estava na SEDRU e a segunda, foi inaugurada junto com a Agência RMBH. Pela separação dos órgãos, as atividades também se mantiveram separadas até 2011. A história da política pública metropolitana neste período se confundiu com a execução que cada gestor decidiu seguir, ao invés de haver uma orientação de Estado, que aos poucos vai se configurando a partir da entrega do PDDI e da nova gestão da Agência RMBH.

3 Notícia na página virtual da Agência RMBH: <http://www.metropolitana.mg.gov.br/pddi/pddi-rmbh> . Acesso em 24/05/2013.

[Digite texto]

2. Metodologia

Como proposta metodológica, decidiu-se desvendar a complexidade da questão metropolitana e sua centralidade na agenda política, a partir do diagnóstico de Azevedo e Mares Guia (2000) de que a questão metropolitana é de alta complexidade técnica e de baixa centralidade política. Para isso, o foco desta pesquisa foi na concepção e gestão da política pública. A análise da política pública metropolitana neste trabalho se dá a partir da revisão do marco legal sobre o tema, bem como através de entrevistas com 9 importantes atores metropolitanos: alta direção, nível tático ou gerencial da Agência RMBH e do governo estadual; membros do Conselho Metropolitano, de composição mista que engloba tanto representantes políticos, técnicos, mas também da sociedade civil.

As entrevistas tiveram como parâmetro, perguntas sobre a avaliação do arranjo metropolitano, seus avanços e desafios observados; perguntas sobre a participação dos municípios e da sociedade civil; perguntas sobre a concepção do que é o escopo de atuação da política pública e, por fim, avaliação sobre sua estabilidade, ou seja, se a política pública já se firmou na agenda governamental. Em relação aos prefeitos, os dados são secundários, tendo sido utilizada a pesquisa de 2012 do Observatório de Políticas Metropolitanas da Agência RMBH. Esta pesquisa é de grande valia porque entrevistou 31 dos 34 prefeitos da RMBH no seu último ano de mandato, portanto com maior tempo para avaliarem o arranjo metropolitano, diferente de uma entrevista que ocorresse em 2013, com os novos prefeitos.

2.1 As Entrevistas

A complexidade da política pública metropolitana se inicia pelo seu recorte: qual o escopo de atuação deste arranjo? As FPICs são conceitualmente compreensíveis, mas gerencialmente um desafio. Nas entrevistas, as diferentes concepções sobre o escopo da política pública metropolitana surgem, tendo três tipos de respostas: aqueles que percebem a necessidade de atuar em todas as políticas públicas que perpassam o território metropolitano; aqueles que entendem a política metropolitana como política urbana; e por fim, quem defende exclusivamente uma atuação em termos de ordenamento territorial, como especificidade desta política pública. Um dos entrevistados, ex-membro da SEDRU, acredita que o rol de políticas

[Digite texto]

não importa, pois a discussão fundamental é da governança metropolitana, ou seja, o modo de avaliar as questões sob olhar integrado. Neste sentido, acredita que saúde, por exemplo, pode ser um tema metropolitano, ou outro que necessitar ser pensado por mais de um ente, tal qual a própria definição de FPIC.

A visão do PDDI sobre o metropolitano é praticamente de um mini-governo para este território, próximo à concepção daqueles que defendem um ente federativo exclusivo para o metropolitano. Essa interpretação de um mini-governo, ente metropolitano, surge a partir do entendimento que a política metropolitana é antes de tudo territorial, portanto deve pensar os problemas que perpassam essa região, que são diversos. A partir do eixo territorial, as demais políticas públicas podem ter um enfoque regional, garantir uma inteligência no território, como dizem as falas abaixo de membros da Agência RMBH:

Mas isso que é a ideia da Agência. Pelo menos o tempo aqui, a ideia era aqui ser uma fábrica de boas ideias, a implementação não precisava ser aqui. Por isso que é uma Agência de Desenvolvimento, **você não vai ser desenvolvedor, você vai provocar o desenvolvimento. (...) A temática vem do fim, pra metropolitana. Por exemplo, veio a mobilidade, planejou do ponto de vista metropolitano, aí tem que voltar.** (Entrevista com Diretor-Geral da Agência RMBH. Grifo meu).

A alma da coisa acho que é um pouco de planejamento mesmo. Mas não tem uma política, não acho que é assim, não existe uma coisa que é metropolitana. A Região Metropolitana é criada para trabalhar estas políticas públicas de forma articulada, então são políticas setoriais mesmo, com tratamento de desenvolvimento regional. (...) Acho que é parar e ir pensando, partir do óbvio e dos problemas que a metrópole apresenta. A possibilidade de você dar tratamento, solução conjunta para esses problemas. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Se há quem defenda o metropolitano como uma visão sobre o todo, há aqueles mais pragmáticos que defendem uma política pública recortada em temas específicos, pois os demais temas das FPCIs já possuem gestores próprios:

O máximo que a Agência deveria fazer é de gerar a articulação, de chamar as áreas da saúde dos respectivos municípios, da saúde do Estado. É muito mais da articulação do que desenvolver essas temáticas. Assim, antes de querer entrar numa área como Saúde, Educação ou outras coisas, a prefeitura já tem uma área específica para cuidar disso. Principalmente Educação e Saúde são áreas enormes, com problemas enormes, a Agência nunca vai dar conta disso. E têm áreas que não tem ninguém cuidando delas que é essa questão do território, do planejamento urbano que não tem ninguém responsável (Entrevista com ex-membro da SEDRU, 2013).

[Digite texto]

Como não há consenso sobre o papel da Agência RMBH, cada gestor decide qual conjunto de ações irá focar, como de fato aconteceu. O único tema unânime é a questão territorial, mesmo que uns defendam que este é um entre outros temas desta política.

Pois bem, se como visto, a complexidade da política metropolitana impacta a compreensão sobre seu escopo, o que por sua vez afeta a gestão da política – cada gestor decide o que fazer e não há clareza quanto ao que deve ser entregue como resultado- cabe avaliar a estabilidade do arranjo metropolitano. Muitos entrevistados afirmaram que a política se firmou, mas há outros que se preocupam com sua continuidade num próximo governo.

Eu acredito muito que no próximo governo a SEGEM é uma Secretaria definitiva, não mais extraordinária. Acho muito interessante aquele gráfico nosso que mostra a evolução do arranjo institucional metropolitano no governo de Minas: 1º mandato do Aécio, era uma Superintendência; 2º mandato, Subsecretaria; mandato Anastasia, Secretaria Extraordinária e Agência. 2º mandato Aécio, Subsecretaria e Agência. Governo Anastasia, SEGEM e Agência do Vale do Aço, outro ganho importante. Então o ultimo pilar é ser Secretaria definitiva. (Entrevista com membro da Agência RMBH, 2013).

Hoje eu vejo a Agência como um ente fraco, as pessoas não sabem para que serve a Agência, além de conceder anuência previa (...) No próximo governo, dependendo de quem for, pode simplesmente acabar com isso, já que isso aqui e nada é a mesma coisa. Está na Lei, então acabar não acaba tão fácil, foi criado por lei, mas pode ser desconstruída. Então assim, eu vejo hoje um enfraquecimento do processo, que chegou a ser referência nacional (Entrevista com ex-membro da SEDRU, 2013).

Nas entrevistas com os representantes da sociedade civil no Conselho Metropolitano, surge uma importante valorização do papel da sociedade civil junto ao governo estadual para firmar e executar a política pública metropolitana, ao mesmo tempo que percebem que o Estado não dá o mesmo valor:

a agenda e todo o arcabouço do estado é fundamental e importante, **mas a gente teme que esse arcabouço caia num regime burocrático sem uma participação real da sociedade civil, e aí fica a cargo do governante de plantão**, e não uma decisão da sociedade, não um envolvimento da sociedade, e plano que não tem envolvimento da sociedade, que não tem uma costura sólida e um desejo da sociedade tende a ficar ao sabor do governante. (Entrevista com conselheiro metropolitano, 2013. Grifo meu)

[Digite texto]

Além da participação da sociedade civil ser citada como desafio para o arranjo metropolitano, a participação dos municípios ainda não é ideal.

[O principal desafio] Acho que é seduzir os prefeitos. Acho que não é prioridade na agenda e nunca vai ser não. Mas pelo menos eles olharem essa coisa com mais boa vontade. A menos que eles comecem a auferir...**prefeito é muito objetivo. Enquanto ele não está vendo vantagem naquilo, é um negócio que está acontecendo e ele tem que conviver com aquilo. Mas se as coisas chegam porque ele está na Região Metropolitana, ou porque um deputado fez uma Emenda Parlamentar, tanto faz, desde que ele consiga o que ele quer.** Não tem essa paixão por Região Metropolitana. Apesar de eu achar, que eles têm um senso de vizinhança, eles têm uma parceria com os mais próximos. Nosso problema é que nossa Região é grande demais. (Entrevista com equipe da Agência RMBH, 2013. Grifo meu).

Apesar de atualmente a Agência RMBH relatar que tem buscado se articular com os municípios metropolitanos - seja pela questão da anuência prévia que atrai os interesses municipais, mas também pela etapa atual do projeto da PPP de resíduos sólidos ou pelo projeto “Novas Centralidades” -, a pesquisa do Observatório de Políticas Metropolitanas de 2012 constatou na entrevista com 31 dos 34 prefeitos que há um baixo envolvimento e baixa compreensão sobre pontos básicos do arranjo metropolitano:

Arranjo Institucional	Número de Respondentes	
	Abs.	%
O arranjo funciona bem	10	32,3
O arranjo não funciona bem	7	22,5
Não sabe avaliar/ não respondeu	14	45,2
TOTAL	31	100

Quadro 1 - Percepção dos prefeitos da RMBH sobre o funcionamento do arranjo institucional da RMBH

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

Na mesma pesquisa, apenas um prefeito soube associar uma função pública de interesse comum à Agência RMBH. Mesmo com o PDDI, que teve um enorme esforço de se aproximar dos municípios, poucos prefeitos souberam citar alguma das propostas do Plano.

[Digite texto]

No início da retomada do arranjo metropolitano, em 2006, as atas das reuniões do Conselho Metropolitano demonstram que havia uma interação maior entre estado e prefeituras, sendo que diversos membros conduziam a reunião e havia pautas para que alguns municípios apresentassem seus trabalhos, bem como uma prestação de contas das atividades do estado ao Conselho, desde o debate sobre a Conferência Metropolitana, como o andamento do PDDI e demais projetos. A partir de 2011, todas as reuniões são conduzidas pela Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM) ou Agência RMBH e no geral a pauta é o financiamento de projetos com recursos do FDM e sua prestação de contas. Em certa parte, é um avanço, pois caminha-se na direção das entregas, na execução do arranjo metropolitano. No entanto, devido à complexidade da questão metropolitana, é necessário sempre buscar envolver os municípios e a própria sociedade civil, para garantir a estabilidade desta política pública.

Enquanto há depósitos de vulto no FDM – seja da parte do Estado, quanto dos maiores municípios - o incentivo para a cooperação está posto e sendo revalidado. Mas a estabilidade ainda é frágil. Como se viu, a participação da sociedade civil e dos municípios tem muito que avançar. Atualmente a Agência RMBH parece ter assumido a postura de se fechar e buscar executar seus projetos, articulando-se pragmaticamente, à medida que se faz necessário para que os projetos avancem.

Caso o arranjo cooperativo seja simplesmente utilitário – o que ganho com isso? -, políticas estaduais específicas podem resolver este problema. Mas se o Estado assumir demais a frente de algumas questões, o municipalismo será cobrado, como no passado com o Plambel, e novamente há um risco. O equilíbrio desta balança é complexo, de modo que é fácil desestabilizá-la. O arranjo de 2006 retomou esse ponto ideal, mas se a Agência RMBH descuidar da articulação com todos os atores metropolitanos, distribuindo papéis e legitimando as decisões coletivas, o risco de rompimento do arranjo institucional volta. Por isso uma política territorial, de regulação do ordenamento territorial e uso do solo é tão importante: não há outro órgão estadual que assuma este problema e, ao mesmo tempo, a partir dele é possível se articular com outras políticas finalísticas. Se é ideal à política metropolitana tratar de modo intersetorial as questões do território, viu-se que este é um desafio muito grande para um arranjo relativamente novo. Portanto, a melhor saída para a estabilidade da política metropolitana se firma num tripé: participação da sociedade civil;

[Digite texto]

articulação junto aos municípios; entregas de projetos que sejam exclusivos, como ordenamento territorial. Do contrário, num próximo governo o arranjo metropolitano pode ser esvaziado e não haverá quem a defenda.

[Digite texto]

3. Conclusão

O território atualmente é importante no campo das políticas públicas, porém, o Estado ainda tem sérias dificuldades em implantar um modelo de gestão por território, o que faz a política metropolitana um importante caso a ser estudado e destrinchado em suas diversas nuances.

A questão metropolitana é tecnicamente complexa pelas suas características peculiares de gerir problemas que ultrapassam os limites municipais, mas tendo uma legislação que fortalece a autonomia municipal. Não bastasse a legislação ambígua entre atividades metropolitanas e municipais, a RMBH é composta de 34 municípios, dentre os quais alguns têm baixo grau de metropolização e apenas participam por critérios políticos.

Houve um cuidado extremamente calculado para compor o atual arranjo metropolitano da RMBH, de tal modo que a autonomia municipal não fosse ferida, mas com uma distribuição de pesos que respeitasse as “potências locais” - Belo Horizonte, Contagem e Betim. Foi um momento histórico em que Executivo, Legislativo e sociedade civil se mobilizaram para retomar a questão metropolitana e sentiram-se todos representados devidamente. Houve a elaboração do PDDI com metodologia participativa, coordenado por um grupo respeitado que é a UFMG, conquistando uma nova etapa de construção da identidade metropolitana e de legitimidade para tratar sobre temas metropolitanos – ou seja – aqueles que interferem na vida municipal, mas que ultrapassam sua fronteira e demandam uma articulação. Todos os atores que compartilham deste histórico percebem a importância da articulação para tratar da questão metropolitana, pois assim se apresentam os problemas vistos a partir do território, que tem esse potencial de unificar e enriquecer a visão do gestor.

Contudo, atualmente a questão metropolitana é primordialmente conduzida pelo governo do estado. Essa constatação surge da análise do arranjo metropolitano de Belo Horizonte, pois ele reconhece o papel de pivô do governo estadual, estando acima das questões municipais e das desigualdades simbólicas de centro-periferia para conduzir esta retomada. Mas o aprendizado do Plambel ensina que o equilíbrio entre os entes federados deve ser mantido: os municípios devem ser respeitados. Por mais que as Prefeituras participem de forma calculada neste arranjo, elas têm um potencial enorme de se mobilizarem pelo tema quando perceberem que

[Digite texto]

esta é uma nova pauta – de ganhos, inclusive – para seu mandato, com alta aprovação dos seus eleitores.

Portanto, a questão metropolitana se fundamenta na articulação entre estado e municípios, com suporte da sociedade civil. Enquanto os atores federativos trazem o desafio de uma sinergia de entendimentos, pois há sempre municípios em oposição ao governo estadual e que não querem aderir ao arranjo metropolitano, a sociedade civil supera as mudanças de governo e guarda a memória do planejamento metropolitano. No caso da RMBH, foi o PDDI que melhor teceu essas amarrações entre todos os atores, criando uma mobilização em um único sentido e com potencial de ganho para todos.

O fato é que a mobilização criada pelo PDDI foi desperdiçada pelo próprio governo estadual que segurou a entrega do Plano, lançou propostas sem a transparência que se vinha construindo e tornou as reuniões do Conselho um local de anúncios, mas de pouco debate. Em defesa da Agência RMBH, seus gestores se preocupam com os resultados dos Projetos Estratégicos, validados no PDDI, portanto, já legitimados, assim entendem. Num cenário de tantos problemas como a RMBH, quem irá negar a importância de projetos de mobilidade, uso do solo ou saneamento básico? Não há dúvida da importância dos temas adotados pela Agência RMBH. Contudo, a história - das RMs ou nacional – nos ensina que não bastam os fins, os meios importam muito. A fala dos representantes da sociedade civil constata esse ponto: ainda há a preocupação com a maneira como o Estado encara a participação da sociedade civil. Outros entrevistados citaram também o desafio de integrar os municípios e de garantir a governança metropolitana. Esse terreno é fundamental para que a gestão metropolitana se estabilize e continue nas próximas gestões, tornando-se uma política de Estado, não de governo; vencendo as dificuldades de articulação política, mesmo quando governo estadual e municipal de Belo Horizonte não forem aliados partidários. Essa institucionalização advém do reconhecimento da questão metropolitana como uma pauta na agenda governamental, podendo trazer ganhos para todas as partes envolvidas.

Na retomada da questão metropolitana em 2003, propõe-se o novo arranjo, mas o escopo de atuação da nova política pública que se formava ainda não estava completamente definido. Quando se cria a SEDRU com sua estrutura metropolitana, há uma linha de atuação convergente com a linha do Ministério das Cidades, inaugurando temas importantíssimos na

[Digite texto]

agenda estadual, como a regularização fundiária. Ao mesmo tempo, o governo estadual inovava na criação de um modelo metropolitano, até contratar o PDDI.

Em 2009, com a criação da Agência RMBH, a estrutura frágil da política pública metropolitana fica à mostra: cria-se o Pacto Metropolitano pela Sustentabilidade, um conjunto de atividades diversas que se fundamentavam na articulação da Agência RMBH com outros órgãos estaduais. Ora, como uma nova estrutura burocrática surge baseada na articulação com outras sem ter o suporte de uma figura superior que sustente essa articulação? Na Teoria da Gestão de Projetos, fala-se da figura de um *sponsor* ou patrocinador da ideia para que de fato ela se configure num projeto exequível. O Estado tem essa mesma necessidade de um patrocinador, pois do contrário, cada órgão disputa orçamento e entregas com os demais, dificultando as articulações. Para piorar esta situação de instabilidade da política metropolitana, a SEDRU e Agência RMBH não atuaram juntas, por desacertos entre seus dirigentes. Essa característica de personificação da política é outro problema sério para sua continuidade.

Em 2011, o governador Anastasia se torna o patrocinador da política metropolitana. Nas entrevistas, há quem diga que foi graças a ele que o tema foi retomado pelo Governo Aécio em 2003. Pois novamente ele ajudou: criou a SEGEM, eliminou as brigas com a Agência RMBH e deu-lhe um grande projeto para conduzir: a PPP de Resíduos Sólidos Urbanos. O projeto já existia no Sisema, mas foi migrado para a Agência RMBH. A partir deste projeto, que a cada dia mais se configura numa grande entrega potencial, pois irá resolver o problema do lixo em toda a RMBH e Colar, a Agência Metropolitana ganhou cenário e repercussão dentro do próprio governo estadual e agora com as Prefeituras Municipais, que desde o fim do PDDI, ficaram distantes do trabalho da Agência RMBH, conforme constatou pesquisa do Observatório de Políticas Metropolitanas, da própria Agência.

Esta alavancada que o governador Anastasia deu ao arranjo metropolitano em 2011 abriu espaço para que os gestores investissem no trabalho interno, executando os projetos, mas houve menos cuidado com a articulação municipal, talvez até pela estabilidade do arranjo metropolitano naquele momento. É preciso agora realizar entregas, dizem os entrevistados da Agência RMBH. O que não escapa de interagir com os municípios é o processo de concessão de anuência prévia ou corretiva, bem como as fiscalizações de loteamentos na RMBH, pois as

[Digite texto]

Prefeituras têm grande interesse na regulação do uso do solo. Mas este é um tipo de ação isolada, não uma articulação profunda, como está prevista para 2013 com a elaboração do macrozoneamento metropolitano, numa retomada do debate construído pelo PDDI, utilizando a mesma metodologia de rodadas de debate com ampla participação. Estes dois últimos anos, 2011 e 2012, foram fundamentais para refletir sobre o arranjo metropolitano e traçar com mais clareza qual o escopo de atuação: mobilidade, saneamento básico e regulação do uso do solo.

Ainda é cedo para dizer que a política metropolitana está estável e se firmou na agenda governamental. Caso não haja um governador com a mesma disposição que o atual, as questões de mobilidade e saneamento podem ser migradas para outras Secretarias – como já vieram delas no passado – e o arranjo metropolitano ser responsável “somente” pela política de ordenamento territorial e regulação do uso do solo. No entendimento deste trabalho, isso é muito, pois focando o território, com a ajuda sistematizada do SIM, o arranjo metropolitano prestará um grande serviço a toda a região, criando inteligência e expertise na alocação de equipamentos públicos e na construção de um novo conceito de urbano. Mas esse tema no Brasil ainda é frágil, portanto pode ser que algum novo governante não enxergue o potencial do olhar a partir do território. Ou seja, mesmo que haja resultados importantes, eles podem ser transferidas para órgãos maiores e mais conhecidos em seu papel.

Por isso, defende-se que para garantir a estabilidade do arranjo metropolitano, é necessário três movimentos fundamentais: reforçar para todo o governo estadual a importância da atividade do uso do solo, tema específico da Agência RMBH e com potencial de agregar informações novas aos demais órgãos setoriais; retomar fortemente a articulação com municípios; e fortalecer o reconhecimento da sociedade civil no arranjo metropolitano, tendo como pivô a Agência RMBH, de modo que atores externos mantenham na pauta da agenda governamental a questão metropolitana. Mas para isso, os próprios atores metropolitanos precisam entender o que é esta questão metropolitana e porque ela precisa de uma estrutura própria, que dê enfoque à região e suas peculiaridades. Este papel cabe à Agência RMBH.

[Digite texto]

Referências Bibliográficas

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

_____. 2013. Plano Metropolitano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Available: www.metropolitana.mg.gov.br. [Accessed 12 April 2013]

AZEVEDO, Sérgio; GUIA, Virgínia R. dos Mares 2000. **A questão metropolitana no processo da reforma do Estado no Brasil**. Belo Horizonte. Available: <http://crab.rutgers.edu/~goertzel/sergio.doc>. [Accessed 28 November 2012].

FERNANDES, Edésio 2006. O elo perdido: o desafio da gestão metropolitana. In: ALFONSIN, Betania de Moraes; FERNANDES, Edésio. (Org). **Direito urbanístico, estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey.

KLINK, Jeroen 2008. Building urban assets in South America. Urban Age South America Conference. Selection of Draft Essays. São Paulo.

_____. 2010. Governança das Metrôpoles: conceitos, experiências e perspectivas. Organização de Jeroen Klink – São Paulo, Annablume.

_____. 2010. A construção de novas governanças para a área metropolitana: o cenário brasileiro. **Regiões Metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades**. Fernanda Magalhães, Editora. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Available: <http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=20528%20&dcLanguage=en&dcType=All> . [Accessed 11 April 2013].

LONGOBUCCO, Breno 2009. **O arranjo de gestão metropolitana da Região Metropolitana de Belo Horizonte**: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho.

LUSTOSA, Elisa Versiani 2010. **A Governança Metropolitana e seus desafios**: uma análise do primeiro ano de funcionamento da Agência da RMBH. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho.

[Digite texto]

MACHADO, Gustavo Gomes 2009. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas**. Belo Horizonte. Editora PUC Minas.

MONTE-MÓR, Roberto Luis 15 de junho de 2007. “Planejamento urbano no Brasil: emergência e consolidação”. **Etc, Espaço, tempo, crítica. Revista eletrônica de Ciências Humanas e Sociais e outras coisas**. n.1(4), vol.1.

MORGAN, Gareth 1996. **Imagens da organização**. Trad. C. W. Bergamini, R. Cola. São Paulo: Atlas.

QUEIROZ, Luiza Sabino de 2008. **A participação na gestão metropolitana: análises do novo arranjo institucional com foco no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Belo Horizonte**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura 2012. Dois momentos do planejamento metropolitano em Belo Horizonte: um estudo das experiências do PLAMBEL e do PDDI-RMBH. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Available: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-23052012-151814/>. [Accessed 11 April 2013].

UFMG 2011. **Plano Diretor de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte- PDDI-RMBH**. Produto 6 – Relatório Final – Definição das propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários (em seis volumes). Belo Horizonte, UFMG.